



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania J. D.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie

o wysokość policyjnej renty rodzinnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 17 września 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie

z dnia 2 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 954/21,

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

Krzysztof Rączka Krzysztof Staryk Romualda Spyt

UZASADNIENIE

W wyroku z dnia 2 marca 2022 r., sygn. akt III AUa 954/21, Sąd Apelacyjny w Lublinie – w sprawie z odwołania J. D. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-

Rentowego MSWiA w Warszawie – zmienił zaskarżony apelacją organu rentowego wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z dnia 27 września 2021 r., sygn. akt VIII U 832/19, i oddalił odwołanie J. D. od decyzji z dnia 10 lipca 2017 r., znak: [...], w której Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej jako: „Dyrektor Z.”), działając na podstawie art. 24a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako: „ustawa zaopatrzeniowa”) oraz na podstawie otrzymanej z Instytutu Pamięci Narodowej informacji nr [...] z dnia 20 kwietnia 2017 r., ponownie ustalił wysokość renty rodzinnej J. D. po zmarłym emerycie od dnia 1 października 2017 r. Wysokość emerytury, od której naliczana jest renta rodzinna, została ograniczona do kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i wyniosła kwotę 2.069,02 zł. Natomiast renta rodzinna dla jednej uprawnionej osoby wynosi 85% emerytury. Z uwagi na to, że wysokość renty rodzinnej nie może być wyższa od kwoty 1.747,19 zł. tj. przeciętnej renty rodzinnej ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, to wysokość świadczenia została ograniczona do tej kwoty. Świadczenie zwiększono o dodatek pielęgnacyjny – w kwocie 209,59 zł.

Wyrokiem z dnia 27 września 2021 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił powyższą decyzję i ustalił J. D. wysokość policyjnej renty rodzinnej od dnia 1 października 2017 r. w kwocie obowiązującej przed dniem 30 września 2017 r.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że W. D. (ur. [...] r.) w okresie od 15 października 1959 r. do 14 października 1961 r. pełnił służbę w Wojsku Polskim. W listopadzie 1961 r. złożył wniosek o przyjęcie do pracy w Komendzie Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w L. w charakterze technika centrali telefonicznej. Po przejściu weryfikacji został przyjęty, bez stopnia służbowego, do służby przygotowawczej w Komendzie Wojewódzkiej MO na stanowisko technika Wydziału Łączności od 1 stycznia 1962 r. Z dniem 1 stycznia 1963 r. został mianowany funkcjonariuszem stałym. Następnie z dniem 1 października 1969 r. został mianowany na stanowisko

technika Sekcji II Wydziału Łączności, a od 1 czerwca 1975 r. został kierownikiem tej sekcji. W trakcie służby wnioskodawca osiągnął stopień chorążego sztabowego. Na zajmowanym stanowisku W. D., był odpowiedzialny za organizację i eksploatację łączności i urządzeń telefoniczno-telegraficznych dla jednostek rejonowych i posterunków MO województwa [...], a w późniejszym okresie również dla jednostek organizacyjnych WUSW. Wykonywał także analizę techniczną i ekonomiczną planowania, rozwoju i modernizacji łączności w rejonowych urzędach i posterunkach. Służbę w MO pełnił do dnia 31 lipca 1990 r., po czym został zwolniony i przyjęty do Policji na stanowisko kierownika Sekcji Wydziału Łączności Komendy Wojewódzkiej Policji w L.. Ze służby został zwolniony z dniem 15 lipca 1991 r. Decyzją z dnia 22 sierpnia 1991 r. została mu przyznana emerytura policyjna od dnia 1 sierpnia 1991 r. Do ustalenia wysokości świadczenia organ przyjął 31 lat, 6 miesięcy i 15 dni służby w MO oraz służby równorzędnej. W. D. zmarł 28 stycznia 2009 r. Decyzją z dnia 3 marca 2009 r. Dyrektor Z. przyznał J. D. prawo do policyjnej renty rodzinnej w związku ze śmiercią męża. Emerytura, od której wyliczono rentę wyniosła 80% podstawy wymiaru tj. 2.807,07 zł, a renta wyniosła 85 % tej kwoty, tj. 2.386,01 zł. W dniu 20 kwietnia 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządziła informację o przebiegu służby nr [...], zgodnie z którą W. D. w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Instytut uznał, że mąż wnioskodawczyni pełnił służbę określoną według art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, tj. służba w jednostce organizacyjnej wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa - Zarząd Łączności, od 1 stycznia 1984 r. Informacja ta stała się podstawą wydania zaskarżonej decyzji z dnia 10 lipca 2017 r.

Sąd pierwszej instancji określił, że spór w niniejszej sprawie sprowadzał się do możliwości zastosowania wobec wnioskodawczyni przepisu art. 24a znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej. Państwo jest legitymowane do obniżenia wysokości emerytury i renty funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa. Sąd pierwszej instancji – powołując się między innymi na stanowisko uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28, - stwierdził, że brak jest jakichkolwiek uzasadnionych

podstaw, aby przypisać mężowi wnioskodawczynie wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa, rozumianego jako świadome i dobrowolne uczestnictwo w działaniach godzących w fundamentalne prawa i wolności człowieka. W. D. od 1 stycznia 1984 r. do końca służby w MO zajmował się wyłącznie organizacją zaplecza technicznego w Wydziale Łączności KWMO, nadzorował eksploatację urządzeń i kontrolował poprawność ich działania. W. D. odpowiadał jedynie za organizacyjno-techniczną stronę funkcjonowania sekcji w Wydziale Łączności. Zajmował się należytym utrzymaniem i eksploatacją urządzeń, a także oceniał skutki ekonomiczne i techniczne instalacji kolejnych. W opiniach służbowych nie ma informacji, które pozwalałyby uznać, że wnioskodawca brał udział w działalności operacyjnej, czy współpracował z jednostkami aparatu bezpieczeństwa wykonującymi zadania państwa totalitarnego. Były to czynności typowe dla osoby odpowiedzialnej za konserwację urządzeń. Wprawdzie w późniejszym okresie otrzymał angaż na kierownika sekcji, jednak nie wiązało się to z istotną zmianą zakresu obowiązków, poza koniecznością nadzorowania pracy całej sekcji i kontaktowania się z innymi osobami na stanowiskach kierowniczych celem zapewnienia poprawnego działania urządzeń. Według Sądu pierwszej instancji mąż wnioskodawczynie nie brał udziału w czynnościach, które pozwalałyby na powiązanie go z wykonywaniem zadań państwa totalitarnego. W szczególności nie wykonywał czynności operacyjno-technicznych, a tylko stwierdzenie ich wykonywania umożliwia zastosowanie art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d ustawy zaopatrzeniowej. Pozwala to uznać, że jego praca nie była istotna z punktu widzenia realizacji takich zadań, przez co brak jest uzasadnionych argumentów, aby pracę męża ubezpieczonej kwalifikować jako służbę na rzecz państwa totalitarnego i z tego powodu stosować środki w postaci obniżenia emerytury, a dalej renty rodzinnej wnioskodawczynie. Zdaniem Sądu Okręgowego nie ma podstaw do zastosowania art. 15c, jak również art. 24a ustawy zaopatrzeniowej.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że w świetle znowelizowanej ustawy zaopatrzeniowej ustalenie wysokości emerytury dla osoby pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa następuje według reguł wskazanych w art. 15c tej ustawy. Krąg tych osób objęty jest normą art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, która stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w niej cywilnych i wojskowych instytucjach i

formacjach. Przy tak skonstruowanej normie art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, dla przyjęcia, że dana osoba pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa wystarczające jest formalne wykazanie, że dana osoba pełniła służbę w jednej z enumeratywnie wymienionych w tym przepisie instytucji czy formacji. Kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa we wskazanym okresie w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej podlega oczywiście sądowej weryfikacji, ale jedynie w zakresie formalnej przynależności konkretnego funkcjonariusza do instytucji i formacji wymienionych w art. 13b tej ustawy.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 16 września 2020 r. w sprawie III UZP 1/20. Sąd Apelacyjny nie aprobuje przedstawionej w tej uchwale wykładni przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, gdyż jest to w istocie interpretacja *contra legem*, nadająca wskazanej normie treść sprzeczną z jej wyraźnym brzmieniem.

Według Sądu drugiej instancji Sąd może jedynie dokonać weryfikacji formalnej przynależności zmarłego męża wnioskodawczyni jako funkcjonariusza do instytucji i formacji wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, natomiast rzeczywisty charakter zadań i obowiązków zmarłego funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach jest, w świetle tej normy, prawnie obojętny. W przedmiotowej sprawie, w świetle Informacji o przebiegu służby z dnia 20 kwietnia 2017 r., przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej, W. D. w okresie od dnia 1 stycznia 1984 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. d tiret ósme ustawy zaopatrzeniowej, tj. służba w jednostce organizacyjnej wykonującej czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa - Zarząd Łączności. Wskazują na to także dokumenty zgromadzone w aktach sprawy. Faktowi pełnienia służby przez W. D. w wymienionej jednostce wnioskodawczyni nie zaprzeczyła i nie wykazała zgodnie z normą art. 252 k.p.c. okoliczności przeciwnych. W tych warunkach, do zastosowania art. 15c wystarczający jest sam fakt pełnienia służby w instytucjach i formacjach wskazanych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, natomiast prawnie obojętny jest rzeczywisty charakter zadań i obowiązków funkcjonariusza realizowanych w tych instytucjach i formacjach. W przedmiotowej sprawie renta rodzinna przysługuje J. D. po mężu W. D., który pełnił służbę na rzecz totalitarnego

państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, na zasadach określonych w art. 24, z tym zastrzeżeniem, iż jej wysokość powinna być ustalona na podstawie świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu W. D. z uwzględnieniem przepisów art. 15c, z tym, że wysokość tej renty nie może być wyższa niż kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez ZUS z FUS. Sąd drugiej instancji stwierdził, że w stosunku do wnioskodawczynie zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 24a w zw. z art. 13 ust. 5 w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego wnioskodawczynie zaskarżyła skargą kasacyjną – skargę oparto na obydwu jej podstawach określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. W ramach podstawy materialnoprawnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucono naruszenie:

a) art. 13a ust. 5, art. 13b, art. 15c i art. 24a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej przez ich niewłaściwe zastosowanie, skutkujące radykalnym obniżeniem wysokości policyjnej renty rodzinnej i oddaleniem odwołania J. D. w sytuacji, gdy w niniejszej sprawie brak jest jakichkolwiek uzasadnionych podstaw, aby przypisać mężowi skarżącej W. D. wykonywanie służby na rzecz totalitarnego państwa rozumianego jako świadome i dobrowolne uczestnictwo w działaniach godzących w fundamentalne prawa i wolności człowieka;

b) art. 24a ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej przez ich błędną wykładnię, sprzeczną z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3 poz. 28, i przyjęcie, że W. D. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w sytuacji, gdy od dnia 1 stycznia 1984 r. do końca służby zmarły zajmował się wyłącznie organizacją zaplecza technicznego w Wydziale Łączności KWMO, nadzorował eksploatację urządzeń i kontrolował poprawność ich działania, a więc nie dokonywał żadnych czynności, które pozwalałyby na powiązanie go z wykonywaniem zadań na rzecz państwa totalitarnego.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucono naruszenie art. 382 k.p.c. w zw. z art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 387 § 2¹ k.p.c. przez nierozpoznanie sprawy w jej granicach zaskarżenia rozumianych jako nakaz rozważenia wszystkich podniesionych w sprawie okoliczności i orzeczenie jedynie w oparciu o część materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu przed

Sądem pierwszej instancji, a w rezultacie subiektywne stwierdzenie, że Sąd w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę nie podziela stanowiska Sądu Najwyższego zajętego w uchwale z dnia 16 września 2020 r. wskazując, że stosując przepisy prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, Sąd powinien je stosować ściśle, nie stosując wykładni celowościowej, funkcjonalnej lub aksjologicznej w opozycji do wykładni językowej, a więc wadliwe stwierdzenie, że Sąd może dokonać jedynie formalnej przynależności zmarłego męża wnioskodawczynie jako funkcjonariusza do instytucji i formacji wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w sytuacji, gdy takie literalne stanowisko Sądu może godzić w konstytucyjne prawa jednostki, wprowadza zasadę odpowiedzialności zbiorowej, automatyzm i narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa i niedziałania prawa wstecz.

Skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od odwołującej się na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest uzasadniona.

W uchwale składu siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. W wyroku Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) - w rozwinięciu powołanej uchwały składu siedmiu sędziów - uznano, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca

1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz powinno być ocenione na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Stąd nie można zaaprobować stanowiska, że w każdym przypadku kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy jest spełnione już tylko w przypadku formalnej przynależności do wymienionych w tym przepisie służb. Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury (renty) policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne IPN-u nie mogą natomiast wiązać sądu, do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. Informacja o przebiegu służby jest wprowadzicie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu "instytucjonalnym" sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa", mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (wyroki Sądu Najwyższego: z 16 marca 2023 r. w sprawie II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104; z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się, że "naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka" jest wypadkową działań

"instytucjonalnych" oraz "indywidualnych", wyjaśniając, że "totalitaryzm" jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w "kooperatywnych działaniach" ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Trzeba bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem "instytucjonalnym", a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/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. Brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek

udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

W kontekście obniżenia wysokości rent rodzinnych po zmarłych funkcjonariuszach (jak w sprawie objętej skargą kasacyjną) zwrócić jednak należy uwagę, że członkowie rodziny pozostałej po funkcjonariuszu mają w tej kwestii bardzo utrudnione zadanie, gdyż nie byli świadkami pracy zmarłego męża lub ojca, nie mogą złożyć w tej kwestii bezpośrednich wniosków dowodowych, zmarły funkcjonariusz nie może się już bronić, a osobiste wiadomości rodziny zmarłego funkcjonariusza o jego pracy mogły być bardzo enigmatyczne wobec konieczności zachowania policyjnej tajemnicy służbowej przez funkcjonariusza. Pojawiające się wątpliwości dotyczące tego, czy zmarły funkcjonariusz wykonywał czynności na rzecz totalitarnego państwa, czy też wyłącznie czynności techniczne (jak w sprawie objętej skargą kasacyjną), nie powinny być interpretowane na niekorzyść osoby uprawnionej do renty rodzinnej, chyba że co innego wynika z zachowanej dokumentacji lub innych dowodów.

Kwestie te częściowo uzasadniają procesowe zarzuty skargi kasacyjnej, które zmierzają *de facto* do zakwestionowania oceny prawnej zaskarżonego wyroku.

Zgodnie z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o jakiej mowa w art. 13b tej ustawy i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, że wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a (ust. 1); wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ust. 2).

W wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113), w sprawie o rentę rodzinną z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, Sąd Najwyższy stwierdził (między innymi), że jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy. W uzasadnieniu wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104) Sąd Najwyższy - mimo że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w przypadku bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, co ma miejsce w odniesieniu do przepisów ustawy zaopatrzeniowej, a dotyczy w szczególności art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 tej ustawy (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118). We wskazanym wyroku Sąd Najwyższy szczegółowo rozważył, czy istnieją podstawy do odmowy zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej (tj. przepisu analogicznego do art. 24a ust. 2 dotyczącego obowiązku obniżenia renty rodzinnej do wysokości przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych). Odniesienie się do tego zagadnienia nie jest możliwe bez podkreślenia istoty zrównania świadczeń umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Paradoksalnie jest ona wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Staże się to jasne, jeśli weźmie się pod uwagę, że rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r. Wynika to z tego, że wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej "przeciętnej emerytury" - czyli nie ma do czego redukować. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec "sprawiedliwości społecznej" jest realizowany w przypadku pomysłu "zerowania" podstawy wymiaru, co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością

ze "sprawiedliwością" nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytur, gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1, ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii "prawa do własności", co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Zaprezentowane okoliczności samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy dostrzega jednak dalej idący defekt tej regulacji, który godzi w fundament, na którym zbudowano porządek konstytucyjny. Nawet pobieżna analiza badanego przekazu normatywnego zmusza do uwypuklenia przypadkowości i nieproporcjonalności skutku wpisanego w art. 15c ust. 3 ustawy. Efekt ten jest widoczny przy zastosowaniu spojrzenia systemowego. Zgodnie z art. 15 ustawy zaopatrzeniowej, wysokość emerytury policyjnej uzależniono od ilości lat aktywności zawodowej, w tym pełnienia służby. Według założeń ustawy nowelizującej wzorzec ten został zmodyfikowany (zastąpiony) w stosunku do "osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa". Charakterystyczne jest przy tym, że art. 15 ust. 1 ustawy nazywa beneficjentów "funkcjonariuszami", zaś art. 15c ust. 1 ustawy mówi o uprawnionych do emerytury per "osoba". Nie jest to przypadek, w ten sposób ustawodawca sygnalizuje negatywną ocenę adresatów normy prawnej. Poza słownymi sygnałami, zasadnicze znaczenie ma obniżenie świadczenia do "kwoty przeciętnej emerytury" z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Regulację tę należy odczytywać w konfrontacji z mechanizmem obliczenia świadczenia omówionym w art. 15c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 tej ustawy. Przekaz jest klarowny. Po pierwsze, polega na uznaniu, że przypisanie danej osobie cechy "deprecjonującej" (pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa), niemającej związku z przyjętym w ustawie modelem

obliczania wysokości emerytur policyjnych, wyłącza ją z dotychczas ustalonego wzorca służącego ustaleniu wysokości świadczenia. Po drugie, wprowadzie sposób obliczenia emerytury z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej nawiązuje metodologicznie do mechanizmu przyjętego w art. 15 ustawy (adresowanego dla funkcjonariuszy, którzy pozostawali w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r.), jednak podlega on istotnej defragmentacji przez rozwiązanie przyjęte w art. 15c ust. 3 ustawy. Po trzecie, oczywiste jest, że limitowanie wysokości świadczenia pułapem "przeciętnej emerytury" w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm "stażowy" z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia. Po czwarte, zastosowane w omawianym przepisie "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Rygoryzm i nieadekwatność tego rozwiązania dostrzegł, jak się wydaje, również ustawodawca wprowadzając w art. 13c ustawy zastrzeżenie, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. Po piąte, jasne jest, że art. 15c ust. 3 ustawy ma właściwości represywne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, przy czym najbardziej pokrzywdzonymi są ci, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu. Po szóste, konsekwencja z art. 15c ust. 3 ustawy powiązana została z czynnikiem występującym przed dniem 1 sierpnia 1990 r., jednak oddziałuje ona na sposób postrzegania okresów służby przypadających od tej daty. Po siódme, omawiany mechanizm sprawia, że funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Przedstawione właściwości obrazują normatywną niedorzeczność konstrukcji wprowadzonej do art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej i prowadzą do jedynych możliwych konkluzji. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem "demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej". Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w

mniejszym stopniu dotknięta "cechą piętnującą" (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowania niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. W polskiej kulturze prawnej "sprawiedliwość społeczna", na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana "sprawiedliwość społeczna", będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka "tępego" i "ślepego" odwetu na "winowajcach", koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu "krzywd", mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w bezmyślny i odwetowy sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne" i które nawet przez zdecydowaną część "dawnych opozycjonistów" traktowane są jako niesprawiedliwe. Kierując się przywołanymi wartościami konstytucyjnymi, Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej funkcjonariusza.

Obszernie zaprezentowany wywód Sąd Najwyższy w wyroku z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, przeprowadzony w kontekście art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, odnoszący się do wykorzystania przez ustawodawcę nieproporcjonalnego mechanizmu zrównania świadczeń pozostaje aktualny także wobec art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej zakładającego, że renta rodzinna przysługująca po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez

Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23 (LEX nr 3635453), krytyczna ocena art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wynika także z tego, że dotyczy on w większości osób w zaawansowanym wieku lub z daleko idącą niepełnosprawnością (dzieci funkcjonariuszy, których prawo do renty rodzinnej związane jest z całkowitą niezdolnością do pracy). Osoby pobierające rentę rodzinną nie uczestniczyły w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, choć korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa. Profity te zostały zniesione przez przyjęcie "zerowego" wskaźnika podstawy wymiaru za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, więc dalsze obniżanie świadczenia nie ma nic wspólnego z postulowaną w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasadą sprawiedliwości społecznej.

Odnosząc powyższe do rozpoznawanej sprawy, możliwe było ustalenie – jak to uczynił Sąd pierwszej instancji – faktów zgodnych z sugestią wnioskodawczyni lub dokonanie przez Sąd Apelacyjny własnych ustaleń, przy wykorzystaniu większej aktywności procesowej ze strony Dyrektora Z. w celu weryfikacji, czy mąż wnioskodawczyni pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, a nie wykonywał wyłącznie czynności techniczne. Tylko służba kwalifikowana jako służba na rzecz totalitarnego państwa daje możliwość, w myśl art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, ustalenie wysokości renty rodzinnej na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Przy czym uwzględnienie przepisu art. 15c, ograniczającego wysokość świadczenia do wysokości przeciętnego świadczenia należnego z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, może być oceniona jako pozostająca w sprzeczności z art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 64 ust. 1 i 2 (prawo własności), art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji RP.

Niewątpliwie kontestowane w skardze kasacyjnej przepisy stanowią ingerencję prawodawcy w nabyte przez J. D. prawo własności, jakim jest jej prawo

do świadczenia z zabezpieczenia emerytalno-rentowego. Ingerencja ta nastąpiła w drodze aktu rangi ustawy, a podyktowana była wskazanym w projekcie ustawy zmieniającej z 2016 r. celem, to jest wprowadzeniem rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r.

Oceniając zgodność powołanego przepisu z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz sprawiedliwości społecznej, warto podkreślić, że nie można utożsamiać ochrony zaufania do państwa z niezmiennością prawa. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza, by adresaci norm mogli oczekiwać, że prawne uregulowanie ich praw lub obowiązków nie ulegnie kiedykolwiek zmianie, ani tego, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niech niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane im wcześniej prawa podmiotowe. Granicą jednak jest, by wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 8 grudnia 2011 r., P 31/10, cz. III, pkt 5.3; z 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK - ZU 2012 nr 2A, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; z 13 czerwca 2013 r., K 17/11, cz. III, pkt 7.1). Trybunał uznał także, że zasada zaufania do państwa może nawet niekiedy nakazywać dokonanie przez prawodawcę zmiany, jeżeli dotychczasowe rozwiązanie prawne stało się nieracjonalne lub szkodliwe (tak w kontekście zmian w funkcjonowaniu OFE - wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2015 r., K 1/14, pkt 10.6).

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

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

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

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

Rozważając prawidłowość unormowań pierwszej ustawy dezubekizacyjnej z punktu widzenia zasady proporcjonalności, trzeba wziąć pod uwagę zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy aspekt tejże regulacji. Ingerencja ustawodawcy w prawo własności objęła bowiem wyłącznie samych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a nie członków rodzin po zmarłych

funkcjonariuszach, a nadto dotyczyła tylko emerytur a nie innych świadczeń z zaopatrzenia należnych tym funkcjonariuszom, to jest rent inwalidzkich. Co więcej - ograniczając wysokość emerytury, dokonano tego w sposób zindywidualizowany (bo jedynie w odniesieniu do rzeczywistego okresu pełnienia przez danego funkcjonariusza służby na rzecz totalitarnego państwa) i z zastosowaniem przewidzianego przepisami ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskaźnika 0,7 za każdy rok owej służby. Wprawdzie wskaźnik ten jest niższy od wskaźnika stosowanego do okresów składowych przy obliczaniu emerytur i rent z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, jednak jego zastosowanie w odniesieniu do emerytur funkcjonariuszy nie spowodowało drastycznego obniżenia wysokości świadczeń, gdyż nadal przewyższały one wysokość przeciętnych, a tym bardziej najniższych, emerytur wypłacanych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wynikało to z faktu, że wynagrodzenia funkcjonariuszy stanowiące podstawę wymiaru emerytur mundurowych były znacząco wyższe od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce, a do obliczenia świadczenia przyjmowano dochody uprawnionego z krótszego okresu czasu i stosowano dwukrotnie wyższy wskaźnik podstawy wymiaru (2,6 zamiast 1,3). W przypadku ustawy nowelizującej z 2016 r. zastosowany wskaźnik 0% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa nie ma żadnego odpowiednika w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych i w rzeczywistości oznacza przyjęcie przez ustawodawcę fikcji, że funkcjonariusz w tychże latach nie pełnił żadnej służby objętej systemem zaopatrzenia emerytalnego. Wątpliwości budzi też obniżenie świadczenia emerytalnego do pułapu przeciętnej emerytury z systemu powszechnego w sytuacji, gdy wysokość świadczenia "ponad" ten wskaźnik została wypracowana poza służbą kwalifikowaną jako służba na rzecz totalitarnego państwa. Dokonane ustawą nowelizującą z 2016 r. wyzerowanie wskaźnika podstawy wymiaru świadczenia za konkretne lata faktycznego pełnienia służby w wymienionych w przepisie formacjach oraz obniżenie emerytury do średniej emerytury z systemu powszechnego bez względu na czasookres służby uznanej za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie tyle stanowi instrument wyrównywania uprawnień emerytalno-rentowych funkcjonariuszy i pozostałych świadczeniobiorców systemu ubezpieczeń społecznych, ile w rzeczywistości jest sankcją za udział funkcjonariusza w umacnianiu reżimu komunistycznego. Pozostaje pytanie, czy

sankcja taka powinna dotyczyć osób uprawnionych do rent rodzinnych, które wszak same nie pełniły służby na rzecz totalitarnego państwa.

Nie tracąc w pola widzenia faktu, że ustawa nowelizacyjna z 2016 r. ingeruje w uprawnienia z systemu zaopatrzeniowego tych funkcjonariuszy, którzy pełnili ze wszelkich miar nagannie ocenianą służbę na rzecz totalitarnego państwa (i osób pobierających renty rodzinne po tych funkcjonariuszach), nasuwa się pytanie, czy w przypadku członków rodziny zmarłego funkcjonariusza można w ogóle mówić o niesłusznie nabytych prawach. Trzeba wszak pamiętać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ochronie konstytucyjnej podlegają „tylko prawa nabyte „słusznie”, co wyklucza stosowanie analizowanej zasady nie tylko w wypadku praw nabytych *contra legem* czy *praeter legem*, lecz także uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 25 listopada 2010 r., K 27/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 109; z 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; z 14 lipca 2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; z 16 marca 2010 r., K 17/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 21 oraz z 19 grudnia 2012 r., K 9/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 136).

Ingerencja ustawodawcy w prawo własności (a takim niewątpliwie jest prawo do renty rodzinnej z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy) nastąpiła wiele lat po zakończeniu przez zmarłego funkcjonariusza służby na rzecz totalitarnego państwa. Samo prawo do renty rodzinnej powstało zaś według aktualnych w dacie jego nabycia przepisów normujących system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy i to często - jak w rozpoznawanej sprawie - przepisów ustanowionych już po zmianie ustroju. Uprawnieni do rent rodzinnych mogli zatem zakładać, że prawo to im rzeczywiście przysługuje. Tym bardziej, że zarówno ustawa zaopatrzeniowa z 1994 r., jak i pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. nie ograniczała owych uprawnień z uwagi na służbę funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa.

Zwrócić należy uwagę, że mąż odwołującej się zakończył służbę w MO 31 lipca 1990 r., po czym został zwolniony i przyjęty do Policji na stanowisko kierownika Sekcji Wydziału Łączności Komendy Wojewódzkiej Policji w L.. W sposób pośredni wskazuje to na brak zastrzeżeń do jego pracy w milicji (wykonywanie

jedynie niezbędnych dla każdej formacji policyjnej czynności technicznych w zakresie łączności). Ze służby został zwolniony z dniem 15 lipca 1991 r. Decyzją z dnia 22 sierpnia 1991 r. została mu przyznana emerytura policyjna od dnia 1 sierpnia 1991 r. W. D. zmarł 28 stycznia 2009 r. Decyzją z dnia 3 marca 2009 r. Dyrektor Z. przyznał J. D. prawo do policyjnej renty rodzinnej w związku ze śmiercią męża, 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 niespodziewanie, w sytuacji, gdy ubezpieczona była w zaawansowanym wieku i miała ograniczone możliwości dostosowania się do nowych warunków będących konsekwencją zastosowania wobec niej tego mechanizmu weryfikacji wysokości pobieranego świadczenia rentowego.

Sąd Apelacyjny nie dokonał w zaskarżonym wyroku oceny prawnej z uwzględnieniem przedstawionej zasady proporcjonalności, co również uzasadnia zasadność skargi kasacyjnej.

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

[SOP]

[ał]