

UZASADNIENIE

Decyzją z 4 sierpnia 2017r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie art. 24a w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. 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 - dalej zwanej policyjną ustawą emerytalną oraz otrzymanej z IPN informacji o przebiegu służby R. C., ponownie ustalił dla ubezpieczonej M. C. wysokość renty rodzinnej po zmarłym emerycie.

Ubezpieczona w odwołaniu od powyższej decyzji wskazała, że decyzja jest dla niej krzywdząca ponieważ mąż został rozkazem wcielony do organów bezpieczeństwa państwa, pracę wykonywał rzetelnie, w dobrze pojętym interesie państwa.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc, że ponowne ustalenie renty rodzinnej dla ubezpieczonej nastąpiło zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. W toku postępowania wskazał, że nowe regulacje ustawowe nie pozwalają na analizę przebiegu służby funkcjonariusza na rzecz totalitarnego państwa pod kątem rodzaju wykonywanych przez niego czynności, zadań, zaangażowania w służbie czy też pełnionej funkcji, lecz dla wywołania skutku w postaci obniżenia wysokości emerytury policyjnej wskazują wyłącznie na stwierdzenie faktu pełnienia służby w instytucjach, o których mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej.

W konsekwencji w ocenie organu rentowego, w świetle obowiązujących przepisów brak jest uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że oprócz kryterium pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa doniosłość prawną dla ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego ma przesłanka

w postaci rodzaju wykonywanych przez funkcjonariusza zadań w danej instytucji lub formacji.

Wyrokiem z 20 stycznia 2020 r. Sąd Okręgowy w Gliwicach zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził brak podstaw do ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym renciście od 1 października 2017r. w oparciu o art. 24a ustawy z dnia 18 lutego 1994r. 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.

Sąd I instancji ustalił, że ubezpieczona M. C. urodziła się (...)

Mąż ubezpieczonej R. C. urodził się (...)

Organ rentowy otrzymał informację z IPN, że R. C. w okresie od 28 maja 1945r. do 31 grudnia 1956r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa

w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej. W tym okresie R. C. odbywał służbę jako:

- referent (...) Sekcji (...) C.,
- kursant (...)Kursu (...).K.,
- referent Sekcji (...), Wydział (...) K.,
- referent Sekcji(...), Referatu (...), Wydział (...)K.,
- starszy referent Sekcji (...), Wydział (...) K.,
- zastępca Szefa (...) N.,

- kierownik U. M. w C..

Został zwolniony z służby z dniem 31 grudnia 1956r.

Decyzją z 22 sierpnia 1961r. przyznano R. C. rentę za wysługę lat, począwszy od 27 kwietnia 1961r. Od 29 maja 1970r. organ rentowy przyznał odwołującej - jako wdowie po R. C. – prawo do renty rodzinnej. Decyzją z 27 lutego 2017r. na skutek waloryzacji ustalono dla ubezpieczonej nową wysokość policyjnej renty rodzinnej na kwotę 3.606,53zł. plus dodatek pielęgnacyjny w wysokości 209,59zł.

Zaskarżoną decyzją organ rentowy ponownie ustalił dla ubezpieczonej M. C. wysokość renty rodzinnej po zmarłym emerycie - na kwotę 1.209,59 zł. Organ rentowy przyjął do wyliczeń renty rodzinnej ubezpieczonej okres służby R. C. od 28 maja 1945r. do 31 grudnia 1956r. z przelicznikiem 0%.

Jak wynika z komunikatu Prezesa ZUS z 1 lutego 2017r. przeciętna miesięczna renta rodzinna wypłacona przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosiła na dzień wejścia w życie policyjnej ustawy emerytalnej 1.737,19zł , natomiast najniższa renta rodzinna wynosiła od 1 marca 2017 r. 1.000zł.

W ocenie Sądu Okręgowego odwołanie ubezpieczonej zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd I instancji wskazał, że ustawą z dnia 16 grudnia 2016r. 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 ustawodawca ponownie - po ustawie z 23 stycznia 2009 r. - obniżył renty i emerytury osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017r., a datę rozpoczęcia wypłaty obniżonych świadczeń ustalono na 1 października 2017r.

W art. 13b w/w ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji ustawodawca wprowadził pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego” i za taką uznał m.in. służbę

w jednostkach Milicji Obywatelskiej w okresie od 22 lipca 1944r. do 14 grudnia 1954r.

(art. 13b ust. 1 pkt 4). Nowelizacja policyjnej ustawy emerytalnej z dnia 16 grudnia 2016r. wprowadziła dla byłych funkcjonariuszy PRL specjalny reżim emerytalno-rentowy za okres „służby na rzecz państwa totalitarnego” (art. 13b), polegający na ponownym obniżeniu przyznanych im świadczeń.

Obniżenie świadczeń nie ma związku z indywidualną oceną ich postępowania, a sprowadza się do negatywnej oceny wyboru miejsca pracy w wymienionych jednostkach w określonym czasie.

W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, ustalono 0% podstawy wymiaru za każdy rok tej służby (art. 15c ust. 1 pkt 1, art. 24a ust. 1), a rentę inwalidzką zmniejszono o 10% podstawy wymiaru za każdy rok tej służby (art. 22a ust 1-2). Nadto wprowadzona została górna granica wysokości świadczeń dla osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i tak ich emerytura nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15 ust. 3, 7-10), renta inwalidzka nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty

z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

(art. 22 a ust. 3, 7-9), a renta rodzinna nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez ZUS z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 24a ust. 2, 7-9).

Nowelizacja policyjnej ustawy emerytalnej z 16 grudnia 2016r. zakłada, że wszystkie osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa dopuściły się czynów, które kwalifikują je do obniżenia przyznanych im wcześniej świadczeń, bowiem uchylenie się od skutków ustawy możliwe jest jedynie w trybie administracyjnym przewidzianym w art. 8a,

bądź w razie udowodnienia, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego - art. 15c ust.5-6, art.22a ust.5-6, art. 24a pkt 4,5 i 6.

Jak wynika z rządowego projektu ustawy nowelizującej, jej celem było wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych 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 1944r. do 31 lipca 1990r. Projektodawcy uznali, że przyjęte w poprzedniej nowelizacji „policyjnej ustawy emerytalnej” z 23 stycznia 2009r., tzw. „ustawy dezubekizacyjnej”, rozwiązania nie okazały się w pełni skuteczne, gdyż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie, bowiem emerytury policyjne nie zostały odpowiednio zmniejszone, nadto ustawa pominęła policyjnych rencistów inwalidzkich oraz osoby uprawnione do policyjnej renty rodzinnej.

W ocenie projektodawcy konieczne było ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych

w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno- rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Projektodawcy uznali, że utrzymywanie tych przywilejów jest nie do przyjęcia w stosunku do byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa, a więc w organach i instytucjach, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa.

Wskazano, że proponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niesłusznie przyznane przywileje.

Uzasadniając swoje stanowisko projektodawcy powoływali się przede wszystkim na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010r., sygn. K 6/09 i Europejskiego Trybunału Praw Człowiek (skarga C. i inni przeciwko Polsce), gdzie uznano, że ustawa dezubekizacyjna z 2009r. jest zgodna z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny stwierdził

w powyższym wyroku m.in., że uprzywilejowane prawa emerytalne funkcjonariuszy zostały nabyte niegodziwie, nie można bowiem uznać celów i metod działania organów bezpieczeństwa Polski Ludowej za godziwe. Trybunał stwierdził również, że służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może

w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów. Dlatego w „świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy dezubekizacyjnej z 2009r., jak i w opinii projektodawców, prawa do świadczeń, które miały zostać zmniejszone projektowaną ustawą nie zostały nabyte słusznie, z uwagi na charakter służby na rzecz totalitarnego państwa” (z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej).

W wyniku nowelizacji policyjnej ustawy emerytalnej wprowadzono również art. 24a, zgodnie z którym w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24,

z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub

art. 22a. Wysokość 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. W celu ustalenia wysokości renty rodzinnej, zgodnie z ust. 1 i 2, organ emerytalny występuje do Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z wnioskiem o sporządzenie informacji, o której mowa w art. 13a ust. 1.

Przepisy art. 13a stosuje się odpowiednio. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli osoba uprawniona do renty rodzinnej udowodni, że osoba, o której mowa w tych przepisach, przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Projektodawcy uzasadnili obniżenie wysokości policyjnych rent rodzinnych tym, że są świadczeniami pochodnymi od policyjnych emerytur i rent inwalidzkich, gdyż osoba uprawniona do renty rodzinnej nabywa prawo do tego świadczenia w miejsce emerytury lub renty, która przysługiwała lub przysługiwałaby zmarłemu. „Skoro więc projektodawca negatywnie ocenia służbę na rzecz totalitarnego państwa i związaną z nią uprzywilejowaną sytuację w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych, obniżeniu muszą ulec policyjne renty rodzinne przyznane po osobach, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Mimo że osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, to korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). „Dlatego też obniżenie rent rodzinnych po byłych funkcjonariuszach pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa należy traktować jako naturalną, w odczuciu sprawiedliwości społecznej, potrzebę zbliżenia ich świadczeń do tych otrzymywanych przez małżonków, bądź dzieci osób, które poniosły szkodę w wyniku służby tych funkcjonariuszy (z uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej).

W ocenie Sądu Okręgowego art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej jest niezgodny z Konstytucją RP i tym samym nie może być podstawą do obniżenia renty rodzinnej pobieranej przez odwołującą.

Zgodnie z art. 24 policyjnej ustawy emerytalnej renta rodzinna przysługuje na zasadach i w wysokości określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej FUS), z tym, że wprowadza pewne modyfikacje w związku z okolicznościami śmierci funkcjonariuszy, co nie ma znaczenia w rozpoznawanej sprawie. Jak stanowi art. 65 ustawy FUS renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń.

Po myśli art. 67 ustawy FUS do renty rodzinnej uprawnieni są członkowie rodziny spełniający warunki określone w art. 68-71; w tym dzieci własne, dzieci drugiego małżonka oraz dzieci przysposobione; przyjęte na wychowanie i utrzymanie przed osiągnięciem pełnoletniości wnuki, rodzeństwo i inne dzieci, z wyłączeniem dzieci przyjętych na wychowanie i utrzymanie w ramach rodziny zastępczej lub rodzinnego domu dziecka; małżonek (wdowa i wdowiec); rodzice.

Za rodziców w rozumieniu ustawy uważa się również ojczyma i macochę oraz osoby przysposabiające.

Zgodnie z art. 70 ustawy FUS wdowa ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli: 1) w chwili śmierci męża osiągnęła wiek 50 lat lub była niezdolna do pracy albo 2) wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym mężu, które nie osiągnęło 16 lat, a jeżeli kształci się w szkole - 18 lat życia, lub jeżeli sprawuje pieczę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej.

Prawo do renty rodzinnej nabywa również wdowa, która osiągnęła wiek 50 lat lub stała się niezdolna do pracy po śmierci męża, nie później jednak niż w ciągu 5 lat od jego śmierci lub od zaprzestania wychowywania osób wymienionych w ust. 1 pkt 2. Małżonka rozwiedziona lub wdowa, która do dnia śmierci męża nie pozostawała z nim

we wspólności małżeńskiej, ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli oprócz spełnienia warunków określonych w ust. 1 lub 2 miała w dniu śmierci męża prawo do alimentów z jego strony ustalone wyrokiem lub ugodą sądową.

Wdowa niespełniająca warunków do renty rodzinnej określonych w ust. 1 lub 2 i niemająca niezbędnych źródeł utrzymania ma prawo do okresowej renty rodzinnej: 1) przez okres jednego roku od chwili śmierci męża; 2) w okresie uczestniczenia w zorganizowanym szkoleniu mającym na celu uzyskanie kwalifikacji do wykonywania pracy zarobkowej, nie dłużej jednak niż przez 2 lata od chwili śmierci męża.

Odwołująca, mając 50 lat, nabyła prawo do renty rodzinnej po zmarłym mężu z dniem (...)

Sąd Okręgowy wywodził, że renta rodzinna jest pochodnym świadczeniem z ubezpieczenia społecznego przysługującym z tytułu utraty żywiciela. Podstawową jej funkcją jest kompensata dochodów utraconych wskutek śmierci ubezpieczonego, uzyskiwanych przez niego i przeznaczanych na utrzymanie własne oraz rodziny.

Celem renty rodzinnej jest zatem zmierzanie do zapewnienia środków utrzymania uprawnionym. Prawo do renty rodzinnej jest bowiem wyłączone wówczas, gdy kosztami utrzymania członków rodziny zmarły nie byłby obciążony (wyrok SN z 20 stycznia 2000 r., II UKN 321/99).

Pochodny charakter prawa do renty rodzinnej nie oznacza jednak, że na uprawnionego do niej przechodzi ten sam status, jaki miał zmarły rencista. Inaczej mówiąc, rodzaj renty rodzinnej, wynikanie do niej prawa z ustawy wypadkowej lub z ubezpieczenia społecznego pracowników, nie zależy od rodzaju renty pobieranej przez zmarłego, lecz od warunków, jakie ustawa stawia członkom jego rodziny. Wywodzenie przez rodzinę zmarłego pracownika lub rencistę własnego prawa do świadczenia wiąże się bowiem z uzyskaniem własnego tytułu do świadczenia, niekoniecznie takiego, jaki miał zmarły.

Renta rodzinna jest świadczeniem rodzajowo odrębnym od emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy. W tym sensie renta rodzinna może być traktowana tylko w niewielkim stopniu jako świadczenie „pochodne” względem emerytury albo renty z tytułu niezdolności do pracy, które przysługiwały osobie zmarłej.

W konsekwencji o tym, czy zainteresowanemu należy się renta rodzinna „po zmarłym”, decydują przesłanki ustawowe odnoszące się wyłącznie do sytuacji faktycznej i prawnej osoby ubiegającej się o rentę rodzinną. Odrębność renty rodzinnej od świadczeń przysługujących zmarłemu przejawia się również w tym, że podlega ochronie jako prawo własne uprawnionego członka rodziny, (patrz Kamil Antonów glosa do uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2017 r., III UZP 1/17, OSNP 2017/9/114.).

Z datą śmierci żywiciela następuje zerwanie związku pomiędzy pobieranym przez niego świadczeniem a rentą rodzinną, to pierwsze stanowi jedynie podstawą obliczenia renty rodzinnej. Uprawniony do renty rodzinnej nie przejmuje w żadnym zakresie statusu jaki miał żywiciel, bowiem z chwilą śmierci prawo zmarłego do emerytury/ renty jako ściśle z nim związane wygasa - art. 922 k.c.

Artykuł 2 Konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten nakłada na prawodawcę obowiązek stanowienia prawa, które będzie urzeczywistniało zasady sprawiedliwości społecznej.

Dalej wywodził Sąd Okręgowy, że do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego, o którym mowa w art. 2 Konstytucji należy zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada zaufania do państwa i prawa traktowana jest jako pochodna zasady państwa prawnego, co wynika z założenia, że warunkiem istnienia państwa prawnego jest zaufanie jednostki do prawa i zagwarantowanie ochrony wynikającej z tego prawa. Zasada zaufania do prawa opiera się na założeniu określonej pewności prawa

i przewidywalnym postępowaniu organów państwa (por. Jerzy Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2004).

Z zasady ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika szereg zasad szczegółowych, do których należy m.in. zasada ochrony praw nabytych.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu Okręgowego, przewidziane w art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej obniżenie rent rodzinnych wypłacanych uprawnionym po zmarłym funkcjonariuszu jest sprzeczne z zasadą sprawiedliwości społecznej, zaprzecza zasadzie zaufania do państwa i prawa, narusza zasadę ochrony praw nabytych, przez co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Przede wszystkim art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej wprowadza nieakceptowaną w demokratycznym porządku prawnym odpowiedzialność rodziny funkcjonariusza za jego postawę zawodową lub moralną. Rozszerzenie zakresu odpowiedzialności za czyny osób, których postawę ustawodawca potępia - na krąg rodziny jest niesprawiedliwe - gdyż dotyka osób zupełnie niewinnych i nie mogących ponosić odpowiedzialności za działania współmałżonka czy rodzica. Uprawnionym do rent rodzinnych nie można postawić zarzutu, że „pełniły służbę na rzecz państwa totalitarnego” o której mowa w art. 13b i nie można ich karać za czyny zmarłego żywiciela. Pobieranie świadczeń rodzinnych po zmarłych funkcjonariuszach, wskazanych w art. 13 b ustawy nie może być uznane za samodzielne i wyłączne kryterium różnicowania wysokości tych świadczeń, a tym samym nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej.

Sąd Okręgowy podniósł, że miał na uwadze, iż nowelizacja policyjnej ustawy emerytalnej z 2016r. nie ma charakteru penalnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, jednakże działanie polegające na obniżeniu rent rodzinnych musi być odbierane jako swoistego rodzaju kara dla uprawnionych do ich pobierania.

Stanowisko projektodawców nowelizacji ustawy z 2016r., że osobom tym należy obniżyć renty rodzinne ponieważ „korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków, czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń)” wskazuje, w ocenie Sądu I instancji, że wprowadzona w art. 24a ustawy regulacja stanowi rodzaj odwetu, a tym samym nosi znamiona represji, jako że osoby te w żaden sposób nie naruszyły zasad porządku prawnego i nie działały przeciwko państwu.

Nie do pogodzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej jest sytuacja, w której państwo karze dzieci za czyny rodziców bądź małżonka za czyny drugiego współmałżonka, szczególnie że obniżenie rent rodzinnych dotyczy osób, które swoje uprawnienia nabyły zgodnie z prawem.

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenia TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90).

Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych, odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. wyroku TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/9, z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03).

Przepis art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej narusza zasadę praw nabytych, bowiem osoby uprawnione do renty rodzinnej nabyły je zgodnie z obowiązującymi przepisami i od tej daty renty są ich własnym świadczeniem, podlegającym przewidzianej prawem ochronie. Uprawnieni do rent rodzinnych w żadnym zakresie nie przejmują statusu żywiciela, a zatem nie można oceniać ich uprawnień przez pryzmat aktywności zawodowej zmarłego. Nie można adresatom art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej postawić zarzutu, że nabyli swoje uprawnienia w sposób niegodziwy lub niesłuszny ani że miały jakikolwiek wpływ na wysokość przyznanych im świadczeń. Za ograniczeniem uprawnień rentowych tych osób nie przemawia żaden interes ogólnospołeczny. Obniżenie renty rodzinnej odwołującej z kwoty 3.606,53 zł do kwoty 1209,59zł jest zdaniem Sądu Okręgowego nadmierne uciążliwe dla osoby nabywającej świadczenie w dobrej wierze i nieproporcjonalne z punktu widzenia ochrony interesu publicznego.

Należy również wskazać, że obowiązujące przepisy jednoznacznie wskazują w jakich przypadkach możliwa jest zmiana decyzji w przedmiocie renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu. Zgodnie z art. 33 policyjnej ustawy emerytalnej „Decyzja organu emerytalnego ustalająca prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ulega uchyleniu lub zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli:

- 1) zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia;
- 2) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa;
- 3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie;
- 5) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność;
- 6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.

Żadna z wyżej wymienionych sytuacji nie wystąpiła w odniesieniu do adresatów przepisu art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej, a zatem wprowadzona w tym przepisie regulacja, umożliwiająca obniżenie rent rodzinnych pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym.

Sąd I instancji przytoczył uchwałę 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2017r., III UZP 1/17, OSNP 2017/9/114, która zapadła po rozpoznaniu w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia przez Pierwszego Prezesa SN. Stwierdzono w niej, że „uprawniony członek rodziny nabywa prawo do renty rodzinnej po osobie, która w chwili śmierci, pomimo niespełniania warunków, miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy na skutek błędu organu rentowego (art. 65 ust. 1 ustawy FUS).” Orzeczenie to zapadło

w innym stanie faktycznym niż rozpoznawany, ale podkreśla odrębność renty rodzinnej od świadczeń przysługujących zmarłemu oraz, że renta rodzinna podlega ochronie jako prawo własne uprawnionego członka rodziny, nawet wtedy gdy zmarłemu nie przysługiwało świadczenie emerytalne czy rentowe bądź nie spełniał warunków do ich uzyskania.

Przepis art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli) adresowana jest do władz państwowych, sprowadza się do nakazu takiego stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji (zob. np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. K 1/94, z 2 czerwca 1999r., sygn. K 34/98). Trybunał Konstytucyjny zwracał

w swoim orzecznictwie uwagę, że oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych.

W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego. Istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest - w danej sferze życia - perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa” (wyrok z 7 lutego 2001r., sygn. K 27/00).

Odwołująca w wieku 50 lat nabyła zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawo do renty rodzinnej po zmarłym mężu i nie była w stanie przewidzieć, że po 47 latach pobierania świadczenia państwo uzna, że tylko z uwagi na rodzaj pracy wykonywanej przez męża jej własne świadczenie - jakim jest renta rodzinna - musi ulec obniżeniu. Obniżenie rent rodzinnych adresatom art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej nie nastąpiło w związku ze zmianą warunków społecznych czy gospodarczych w naszym kraju. Nie można pominąć okoliczności, że drastyczne obniżenie renty rodzinnej w trybie art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej dotknęło przede wszystkim osoby w podeszłym wieku (odwołująca ma 99 lat), które nie mają już możliwości poprawy swojej sytuacji finansowej. Obniżenie rent rodzinnych na podstawie tego przepisu stanowi niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa wobec osób, którym świadczenia te państwo przyznało na podstawie wcześniej wydanych przez siebie przepisów.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Każda ingerencja w prawa i wolności jednostki, w tym również w uprawnienia emerytalno-rentowe, musi respektować zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Sądu, obniżenie renty rodzinnej odwołującej - do poziomu prawie najniższej renty rodzinnej z FUS - po tak długim czasie od zmian ustrojowych w naszym państwie, nie jest konieczne w demokratycznym państwie ani dla bezpieczeństwa czy porządku publicznego, ani dla ochrony środowiska, ani dla ochrony moralności publicznej czy wolności i praw innych osób, a zatem przepis art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej jest w ocenie Sądu Okręgowego niezgodny z art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Zasada równości wobec prawa jest jedną podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Wynika z niej prawo podmiotowe do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Zasada ta oznacza również obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które skutkują jednakowym traktowaniem podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Realizacja przez ustawodawcę zasady równości z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości oznacza - w przypadku zmiany zasad przyznawania świadczeń, które prowadzą do różnicowania sytuacji prawnej obywateli - stosowanie kryteriów różnicujących, które są merytorycznie uzasadnione i nie są niesprawiedliwe.

Ustawodawca nie wprowadził mechanizmu obniżenia rent rodzinnych dla wszystkich osób pobierających to świadczenie, a kryterium wyodrębnienia adresatów art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej jest merytorycznie nieuzasadnione i niesprawiedliwe, co wyżej zostało już wskazane. Regulacja ta dyskryminuje odwołującą spośród wszystkich pobierających rentę rodzinną z przyczyny od niej niezależnej tj. dokonanej przez państwo oceny pracy jej męża.

Zdaniem Sądu, w świetle przepisu art. 32 Konstytucji niedopuszczalne jest różnicowanie sytuacji adresatów normy art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej w zakresie ustalania wysokości ich świadczeń w oparciu o charakter pracy zmarłego funkcjonariusza.

Z tych przyczyn Sąd Okręgowy odmówił zastosowania w niniejszej sprawie art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej jako niezgodnego z art. 2, art. 30, art. 32, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej i jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP), zaś sędziowie

w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom

(art. 178 ust. 1 Konstytucji RP), to istnieje możliwość samodzielnego dokonania przez sąd oceny zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją na użytek rozpoznawanej sprawy. W tym przypadku nie chodzi o przeprowadzanie przez sąd powszechny, niejako w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego, oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o "odmowę zastosowania" przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP. Sąd powszechny dokonując wykładni przepisów prawa w danej sprawie, jest obowiązany stosować wynikającą z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP ustrojową zasadę bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji. Obowiązek przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją istnieje, gdy sąd ma wątpliwości co do tej zgodności. Gdy przepis nie jest w oczywisty sposób zgodny z Konstytucją, sąd rozstrzygający sprawę ma uprawnienie do bezpośredniego zastosowania Konstytucji RP, a to bezpośrednie zastosowanie polegać może na prokonstytucyjnym stosowaniu przepisu ustawy, będącego podstawą rozstrzygnięcia, pozostającego w sprzeczności z Konstytucją. Ani treść

art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, ani wyłączność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny

o niekonstytucyjności ustaw in abstracto, właściwa Trybunałowi Konstytucyjnemu z mocy

art. 188 pkt 1 Konstytucji RP, nie sprzeciwiają się tezie, że co do zasady sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji także wtedy, gdy to bezpośrednie stosowanie przybiera postać odmowy zastosowania przepisu ustawy pozostającego w sprzeczności z Konstytucją.

Sąd nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie zakwestionowany przepis w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym. Nadto Trybunał Konstytucyjny ma inny przedmiot orzekania (art. 188 Konstytucji), bowiem orzeka o przepisie prawnym w zakresie jego zgodności z aktem wyższego rzędu, a nie o stosunkach społecznych, które ten przepis reguluje, (uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 maja 2017 r., sygn. III AUa 2004/16, lex 2365607 i powołane tam orzecznictwo).

Mając na uwadze powyższe, stojąc na stanowisku, iż regulacja wprowadzona przepisem art. 24a policyjnej ustawy emerytalnej jest niezgodna z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, Sąd Okręgowy odmówił jego zastosowania w niniejszej sprawie i uznał,

że przepis ten nie może być podstawą obniżenia renty rodzinnej odwołującej.

Apelację od tego wyroku wniósł organ rentowy, zaskarżając go w całości. Domagał się zmiany wyroku i oddalenie odwołania oraz zasądzenia kosztów procesu ewentualnie uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Apelujący zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie:

1. art. 24a ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno- Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019r. poz. 288 z późn. zm.), dalej zwaną „ustawą zaopatrzeniową”, poprzez jej niezastosowanie w sytuacji gdy bezspornym jest, iż mąż odwołującej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

2. art. 24a w zw. z art. art. 13a ust. 5 i art. 15c ustawy zaopatrzeniowej poprzez nieuzasadnione przyjęcie, iż odwołująca nie powinna podlegać rygorom przewidzianym w tych przepisach, pomimo iż spełnia przesłanki w nich określone,

3. art. 178 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997r., nr. 78 poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich niezastosowanie i wydanie orzeczenia z pominięciem obowiązujących przepisów prawa,

4. art. 193 Konstytucji RP poprzez niezwrócenie się przez Sąd I instancji do Trybunału Konstytucyjnego z zapytaniem o zgodność art. 24a ustawy zaopatrzeniowej z Konstytucją RP, a w konsekwencji samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, co w konsekwencji spowodowało wydanie orzeczenia nieuwzględniającego regulacji wynikającej z art. 24a ustawy zaopatrzeniowej,

5. art. 188 Konstytucji RP poprzez samodzielne rozstrzygnięcie niejako „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, w oparciu o który wydana została zaskarżona decyzja, pomijając wynikającą z tego przepisu wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego w zakresie stwierdzania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,

6. art. 2, art. 30 art. 32, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej, poprzez autonomiczne uznanie, iż przepis ustawy zaopatrzeniowej narusza zasadę zaufania obywateli do państwa, równości wobec prawa, ochrony praw nabytych oraz godności człowieka, w sytuacji gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa i ich rodzinom zdefiniowaną w art. 13b w/w ustawy, a co za tym idzie również członkom ich najbliższej rodziny oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego,

7. art. 177 §1 pkt. 3¹ k.p.c. w zw. z art. 188 oraz art. 193 Konstytucji RP poprzez nie zawieszenie postępowania z uwagi na skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego odnośnie zgodności z Konstytucją RP samego sposobu i trybu uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. 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. 2016 r., poz. 2270), zarejestrowanego pod sygn. akt pod sygn. akt P 16/19.

W ocenie apelującego bezsporne jest, iż mąż odwołującej pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 4 ustawy zaopatrzeniowej bowiem pełnił służbę w Miejskich i w Wojewódzkich Urzędach Bezpieczeństwa Publicznego. Pozbawienie odwołującej wyższego świadczenia za okres służby jej męża w organach bezpieczeństwa państwa, przy zachowaniu prawa do zabezpieczenia społecznego, nie stanowi naruszenia obowiązujących przepisów prawa, w tym Konstytucji. Sąd I instancji, w ocenie apelującego, bezpodstawnie uznał, iż art. 24a ustawy zaopatrzeniowej narusza przepisy Konstytucji wskazane wyżej i z tego względu odmówił jego zastosowania w niniejszej sprawie.

W odpowiedzi na apelację ubezpieczona wskazała, że podtrzymuje swoje stanowisko i wnosi o zwolnienie z kosztów postępowania z uwagi na fakt, iż otrzymywana renta nie starcza na pokrycie jej kosztów utrzymania, na zakup lekarstw i środków pielęgnacyjnych.

Sąd Apelacyjny zważył:

Apelacja organu rentowego zasługuje na uwzględnienie w całości.

Sąd Odwoławczy w pełni podziela ustalenia faktyczne Sądu I instancji, uznając je za własne, co oznacza, iż z mocy art. 387 § 2¹ k.p.c. zbędne jest ich ponowne przywoływanie w uzasadnieniu wyroku Sądu odwoławczego. Jednocześnie nie podziela rozważań prawnych Sądu I instancji. Wbrew założeniom Sądu Okręgowego, odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Do obniżenia wysokości renty rodzinnej ubezpieczonej doszło z mocy art. 24a w zw. z art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno – Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2019r., poz. 288), zwanej dalej policyjną ustawą emerytalną, w brzmieniu obowiązującym od 1 października 2017r. Zgodnie z jego treścią w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Wysokość renty rodzinnej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Stosownie do art. 15c ustawy w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., emerytura wynosi:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 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.

Po myśli art. 15c ust. 3 tej ustawy wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W 2017 r. była to kwota 2.069,02zł.

Omawiana ustawa nie zawiera definicji nowego pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” wprowadzonego ustawą nowelizacyjną z dnia 16 grudnia 2016r. (Dz. U. 2016, poz. 2270). Nie budzi jednak wątpliwości fakt, iż do jego zastosowania niewystarczające jest formalne odbywanie służby w wymienionych tam jednostkach, lecz pełnienie jej w taki sposób, by została oceniona jako odbywana w interesie totalitarnego państwa. Przemawia za tym zastosowanie wszystkich metod wykładni.

Wykładnia historyczna: przepis art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 policyjnej ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 stycznia 2009r. zmieniającą ustawę zaopatrzeniową, zwaną pierwszą ustawą dezubekizacyjną, która weszła w życie z dniem 16 marca 2009r. przewidywał obniżenie świadczenia osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, zwanej dalej ustawą lustracyjną i która pozostawała w służbie przed 2 stycznia 1999r. Na podstawie tych regulacji sama służba w wymienionych tam organach bezpieczeństwa państwa, niezależnie od jego charakteru skutkowałą obniżeniem wysokości świadczenia emerytalno-rentowego

funkcjonariusza. Gdyby na gruncie obecnie obowiązujących przepisów miało być tak samo, to ustawodawca ponownie posłużyłby się takim samym wystarczającym kryterium pełnienia w nich służby. Obecnie sprzeciwia się temu zakaz stosowania wykładni synonimicznej: różnym zwrotom użytym w danym akcie prawnym nie należy nadawać tego samego znaczenia (por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010r., s. 117-119). Szeroko pojętej służby w organach bezpieczeństwa nie sposób zatem utożsamiać ze służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Wykładnia językowa: skoro po 1 października 2017r. kryterium formalne służby w wymienionych w ustawie jednostkach zostało wyraźnie wzmocnione określeniem „służby na rzecz totalitarnego państwa”, to znaczy, że niewystarczająca jest jakakolwiek służba w nich, lecz musi on mieć charakter służby na rzecz totalitarnego państwa.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Sądu Najwyższego przepisy regulujące system zabezpieczenia społecznego ze względu na swoją istotę i konstrukcję podlegają wykładni ścisłej, a wykładnia językowa ma pierwszeństwo przed innymi rodzajami wykładni (wyrok Sądu Najwyższego z 7 lutego 2012r., I UK 276/11).

Wykładnia celowościowa: bardzo radykalne obniżenie emerytury miało być sankcją za taki przebieg służby, który służył komunistycznemu ustrojowi totalitarnemu. W przeciwnym wypadku regulacjami obowiązującymi od 1 października 2017r. zostałyby objęte osoby, jakie nie miały z tym żadnego związku – w skrajnym przypadku takie jak np. wydające przez miesiąc przed 31 lipca 1990r. paszporty, które potem po przez kilkadziesiąt lat z narażeniem życia wzorowo służyły w Policji zapewniając bezpieczeństwo obywatelom. Obniżenie im o kilkadziesiąt procent świadczeń emerytalno-rentowych prowadziłoby wówczas do absurdalnych wyników, a taką wykładnię z założenia należy odrzucić (tak m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2003r., IV CKN 227/01).

Wykładnia systemowa: preambuła cytowanej wyżej ustawy lustracyjnej stanowiąca „otoczenie normatywne” dla nowelizacji policyjnej ustawy emerytalnej, na mocy której wydano zaskarżone decyzje odwołuje się do pracy albo służby w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego lub pomocy udzielanej tym organom, polegającej na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, trwale związanej z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego, więc z uwzględnieniem tego należy definiować sporną służbę.

Wszystkie przytoczone powyżej metody wykładni sformułowania „służby na rzecz totalitarnego państwa” prowadzą do tego samego wniosku, iż do ustalenia czy spełniona została przesłanka jej pełnienia w żadnym wypadku nie wystarczy ustalić czy służba została odbyta w jednostkach wymienionych w ustawie, lecz konieczna jest analiza czy realizowana tam była na rzecz totalitarnego państwa. Takie też stanowisko zaprezentował też Rzecznik Praw Obywatelskich.

Ponadto, jak wynika z uchwały Sądu Najwyższego w składzie siedmiu sędziów z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin 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.

Jak jednoznacznie wynika z zebranego w sprawie materiału dowodowego mąż ubezpieczonej realizował zadania związane ze zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych oraz z łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, z gwałceniem prawa do życia, wolności, własności

i bezpieczeństwa obywateli, a także z łamaniem praw człowieka i obywatela na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego. Oznacza to, że pełnił zdefiniowaną powyżej służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Z akt osobowych funkcjonariusza zachowanych w zasobie IPN wynika jednoznacznie, że mąż ubezpieczonej w okresie spornym brał bezpośredni udział w walkach przeciwko powojennemu podziemiu niepodległościowemu. Posiadał sieć agenturalną. Brał udział w sprawach rozpracowania agenturalnego, w tym środowiska NSZ (charakterystyki funkcjonariusza i wnioski ubezpieczonej w aktach IPN).

Mąż ubezpieczonej aktywnie zwalczał osoby i środowiska działające na rzecz niepodległości i suwerenności kraju, służąc niedemokratycznemu reżimowi. Nie sposób przyjąć zatem aby nie pełnił on służby na rzecz totalitarnego państwa. Indywidualna ocena jego służby w oparciu o kryteria wskazane przez Sąd Najwyższy jest negatywna i pozwala na zastosowanie przepisów ustawy.

Co więcej, w aktach IPN zachował się wniosek ubezpieczonej o wydanie zaświadczenia dotyczącego jej męża, w którym wskazała, że brał on udział w walkach z tzw. „bandami reakcyjnego podziemia”. Nie może zatem zasłaniać się niewiedzą odnośnie zadań wykonywanych przez jej męża.

Jednocześnie, jak wynika z przywołanej uchwały SN, państwo jest uprawnione do rozliczeń z byłym reżimem, który w warunkach demokratycznych został skutecznie zdyskredytowany, zaś zasada ochrony praw nabytych nie rozciąga się na prawa ustanowione niesprawiedliwie. Potępienie należy się całemu systemowi oraz osobom, które za cenę własnego przywileju, chciały służyć formacji przemocy. Jednakże potępienie to nie może nastąpić en bloc, zwłaszcza w odniesieniu do osób, które na przykład pełniły wzorowo służbę po 1990r. Taka sytuacja nie miała miejsca w stosunku do męża ubezpieczonej.

W przedstawionych aktach personalnych nie sposób doszukać się okoliczności, które przemawiałyby za odstąpieniem od stosowania ustawy, a mianowicie brak jest przesłanek kwalifikowanych jako szczególnie uzasadnione przypadki, o których mowa w art. 8a ww. ustawy. Nie ma również informacji, które świadczyłyby, że mąż ubezpieczonej, bez wiedzy przełożonych podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (art. 24a ust. 5 ustawy).

Służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa, nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania uzyskanych wcześniej przywilejów.

Wbrew wymogom przewidzianym w art. 232 k.p.c. ubezpieczona nie przedstawiła żadnych okoliczności, które pozwoliłyby na uznanie zasadności złożonego odwołania. Analiza akt IPN nie pozwalała na uwzględnienie odwołania ubezpieczonej. Tymczasem jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 8 stycznia 2008r., I UK 193/07 w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych obowiązuje zasada kontradiktoryjności i związany z nią ciężar udowodnienia przez ubezpieczoną podnoszonych przez twierdzeń.

Odnośnie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy zaopatrzeniowej wskazać trzeba, że w dniu 16 czerwca 2021r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie P 10/20

i orzekł, że art. 22a ust. 2. ustawy z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Orzeczenie zostało opublikowane w dniu 6 lipca 2021r.

Tym samym przepis ustawy, zgodnie z którym w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej został uznany za konstytucyjny. Uwagi ten odnieść należy także do przepisów dotyczących renty rodzinnej – art. 24a ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którymi w przypadku renty

rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu

z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a. Wysokość 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.

Wobec takiej treści orzeczenia TK nie sposób podzielić sformułowanych przez Sąd Okręgowy zarzutów niekonstytucyjności.

Trybunał wskazał z uzasadnieniem orzeczenia, iż na straży panowania reżimu komunistycznego w Polsce w latach 1944-1989 stały organy bezpieczeństwa PRL i ich funkcjonariusze. Częścią systemu totalitarnego państwa były wyższe wynagrodzenia i różne udogodnienia socjalne funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa w tym okresie w porównaniu z pozostałą częścią społeczeństwa polskiego, decydujące o uprzywilejowanej pozycji wskazanej grupy podmiotów. Dlatego obniżenie świadczeń rentowych dawnych funkcjonariuszy pracujących na rzecz totalitarnego państwa, przede wszystkim funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, znajduje podstawę aksjologiczną w preambule Konstytucji oraz licznych aktach prawa międzynarodowego. Zaskarżony przepis jest wyrazem jednoznacznie negatywnej oceny reżimu komunistycznego, który nie mógłby funkcjonować w Polsce w latach 1944-1989 bez stojących na jego straży organów bezpieczeństwa, czyli ich funkcjonariuszy.

W ocenie TK, ustawodawca, pozostając w zgodzie z systemem konstytucyjnych wartości, był uprawniony, pomimo znacznego upływu czasu od rozpoczęcia transformacji ustrojowej, do wprowadzenia kolejnej regulacji obniżającej – w racjonalnie miarkowany sposób – świadczenia rentowe za okres służby w formacjach pracujących na rzecz ustanowienia i podtrzymywania reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa, a którego podstawowym narzędziem panowania była właśnie tajna policja polityczna (podobnie w wyroku TK, sygn.

K 6/09). W związku z powyższym regulację w zakresie, w jakim wprowadza obniżenie świadczeń rentowych z tytułu inwalidztwa, należało uznać za zgodną z art. 2 Konstytucji.

Pomimo uznania, że prawo do świadczeń nieproporcjonalnie wyższych od uposażenia osób pracujących poza aparatem bezpieczeństwa PRL za okres od 1944r. do 1990r. zostało nabyte

w sposób niegodziwy, ustawodawca nie pozostawił byłych funkcjonariuszy bez środków do życia, zapewniając im uposażenie na poziomie minimum socjalnego. Nie można zatem uznać, by stanowiło to nieproporcjonalną ingerencję w prawo do zabezpieczenia społecznego.

Co istotne, Europejski Trybunał Praw Człowieka 14 maja 2013r., w przywoływanej sprawie C. i inni przeciwko Polsce nr 15189/10, wydał decyzję, w której uznał za niedopuszczalne skargi byłych pracowników służb bezpieczeństwa w sprawie obniżek ich emerytur. Trybunał stwierdził, że przepisy ustawy zmieniającej z 2009r. spowodowały odebranie skarżącym części emerytur i stanowiły ingerencję w prawo własności, jednak działanie takie miało podstawy prawne i nie naruszało istoty praw emerytalnych skarżących.

Trybunał nie podzielił stanowiska skarżących, którzy podnosili, że raz otrzymane prawa są nietykalne i nie mogą być im odebrane. Art. 1 Protokołu nr 1 zezwala władzy ustawodawczej na obniżanie albo zmianę wysokości świadczeń wypłacanych w ramach ubezpieczeń społecznych. Tym bardziej mogą one usuwać, realizując zasadę sprawiedliwości społecznej, nierówności między uprzywilejowanymi emeryturami przyznanymi określonej grupie i uznanymi za niesprawiedliwe lub nadmiernie wysokie oraz świadczeniami w systemie ogólnym i zwykłymi emeryturami.

Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że skarżący nie utracili środków utrzymania ani nie zostali całkowicie pozbawieni świadczeń. Kwestionowane środki ograniczyły przywileje emerytalne specjalnie stworzone dla osób zatrudnionych w instytucjach komunistycznego państwa, którzy służyli niedemokratycznemu reżimowi.

Nie można więc stwierdzić, by państwo w sposób nieproporcjonalny dokonało ingerencji w ich prawa. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazał, że praca skarżących

w służbach bezpieczeństwa, która przyczyniała się do naruszeń praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności powinna być traktowana jako okoliczność uzasadniająca i usprawiedliwiająca wyodrębnienie kategorii osób świadczących taką pracę i objęcie ich obniżeniem świadczeń emerytalnych.

Wobec powyższego, zmniejszenie świadczenia ubezpieczonej stanowi urzeczywistnienie zasady sprawiedliwości społecznej. Ograniczanie przywilejów byłych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa i ich rodzin jest urzeczywistnieniem zasady sprawiedliwości społecznej, którą definiują w oparciu o kryteria i wartości konwencyjne. Zasada ta nie może być przywoływana

w obronie przywilejów sprzecznych ze swoim fundamentem aksjologicznym. Tak pojmowanej sprawiedliwości społecznej nie da się pogodzić z utrzymywaniem przywilejów związanych ze służbą w organach bezpieczeństwa reżimu totalitarnego. Na tych organach oparte było bowiem funkcjonowanie aparatury naruszającej podstawowe prawa człowieka (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 19 listopada 2013r., III AUa 397/13).

Mając powyższe na uwadze z mocy art. 386 § 1 k.p.c. należało zmienić zaskarżony wyrok i oddalić odwołanie ubezpieczonej.

Rozstrzygając o kosztach zastępstwa procesowego Sąd zastosował zasadę słuszności unormowaną w art. 102 k.p.c. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami.

Szczególne uzasadnione wypadki, o których mowa w przepisie, dotyczą nie tylko samego przebiegu procesu, lecz także okoliczności pozostających poza postępowaniem. Do okoliczności tych zaliczane są m.in. stan majątkowy, sytuacja życiowa stron, podstawa oddalenia żądania, szczególna zawilóść lub precedensowy charakter sprawy, subiektywne przekonanie powoda co do zasadności zgłoszonego roszczenia, a ponadto sposób prowadzenia procesu przez stronę przegrywającą albo niesumienne lub oczywiście niewłaściwe postępowanie strony wygrywającej. Zalicza się do nich także okoliczność, że rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło na podstawie faktów ustalonych na podstawie dowodów dopuszczonych przez sąd z urzędu, jak również niewspółmierność wysokości kosztów pomocy prawnej poniesionych przez stronę wygrywającą proces do stopnia zawilóści sprawy i nakładu pracy pełnomocnika (por. uzasadnienie postanowienia TK z 17 października 2007r., P 29/07).

W sprawie sam przebieg postępowania i sytuacja ubezpieczonej wskazują na podstawy do zastosowania art. 102 k.p.c.

Po pierwsze, sprawa oraz podstawa oddalenia żądania nie miała charakteru typowego.

Po drugie, ubezpieczona miała prawo być subiektywnie przekonana o zasadności swego roszczenia. Nadto, ubezpieczona ma trudną sytuację majątkową – w znacznym zakresie jest na utrzymaniu córki i posiada jedynie niewielkie świadczenie, niewystarczające na zaspokojenie niezbędnych potrzeb osoby w wieku ponad 100 lat. Oczekiwanie w tych okolicznościach, by zobowiązać ubezpieczoną do pokrycia kosztów zastępstwa procesowego nie zasługuje na aprobatę.

Podkreślenie wymaga przy tym, iż orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że ustalenie, czy w sprawie zachodzi „wypadek szczególnie uzasadniony” należy do swobodnej oceny sądu (tak wyroki z 19 maja 2006r., III CK 221/05, z 3 lutego 2010 r., II PK 192/09 i z 27 maja 2010 r., II PK 359/09).

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 102 k.p.c. postanowił odstąpić od obciążania ubezpieczonej kosztami zastępstwa procesowego.

/-/ SSA Gabriela Pietrzyk-Cyrbus /-/ SSA Ewelina Kocurek-Grabowska /-/ SSO del. Dorota Wydmańska-Cichy

Sędzia Przewodniczący Sędzia