

Sygn. akt XIII 1U 4156/18



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sekcja ds. odwołań od decyzji zmniejszających wysokość emerytur i rent byłym funkcjonariuszom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa

w składzie: **Przewodniczący sędzia Małgorzata Kornaszewska- Kostaniak**

po rozpoznaniu w dniu 13 sierpnia 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym sprawy H. M.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość policyjnej renty rodzinnej

na skutek odwołania H. M.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

z dnia 30/06/2017 r. nr (...)

zmienia zaskarżoną decyzję i przyznaje H. M. policyjną rentę rodzinną w wysokości ustalonej przed 1 października 2017 r.

Zarządzenie : odpis wyroku doręczyć odwołującej z pouczeniem o terminie i sposobie złożenia wniosku o sporządzeni uzasadnienia do wyroku oraz apelacji oraz doręczyć pełnomocnikowi organu.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z dnia 30 czerwca 2017 r. nr (...) dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, **dla H.M.**, określając jej wysokość od dnia 1 października 2017 na kwotę 1747,19 zł brutto.

Podstawą wydania tej decyzji był art. 5 ust. 3, art. 6 w zw. z art. 24a ust. 2 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270).

W świetle powołanego przepisu, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, że wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a ww. ustawy.

Wysokość tak ustalonego świadczenia nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

H.M. odwołała się od w/w decyzji, wnosząc o ponowne ustalenie wysokości świadczenia w nieobniżonej wysokości, ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

Strona odwołująca się podniosła, że zaskarżona decyzja została wydana m.in. na podstawie przepisów prawa niezgodnych z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także sprzecznych z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego.

Odwołanie wskazało również, na naruszenie art. 15c ust. 5/ ,22a ust. 5/ 24a ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r o zaopatrzeniu emerytalnym polegające na nie, uwzględnieniu okoliczności określonych w powołanym artykule, tzn. że odwołujący/członek rodziny odwołującego podjął przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania i

zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu podniósł, że zaskarżona decyzja jest zgodna ze wskazanymi w odwołaniu przepisami prawa, a tym samym odwołanie pozbawione jest podstaw prawnych. Ponadto organ rentowy wskazał, że postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczenia zostało wszczęte z urzędu w związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) oraz uzyskaniem z Instytutu Pamięci Narodowej informacji o przebiegu służby .

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:

Dyrektor Zakładu Emerytalno – Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z dnia 2 grudnia 1996 r. przyznał H. M. od 1 stycznia 1997 r. prawo do policyjnej renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu F.M..

Mąż odwołującej F. M. zakończył służbę w dniu 31 października 1978 r. a przed śmiercią miał ustalone prawo do emerytury milicyjnej od 1 listopada 1979 r., decyzją z 26 października 1979 r.

W związku z wejściem w życie ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270) organ rentowy otrzymał informację nr (...) z Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby męża odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 listopada 1950 r. do 31 grudnia 1956 r. Za ten okres służby wysługa emerytalna męża odwołującej policzona została współczynnikiem 0% za każdy rok służby.

Wobec powyższego Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie decyzją z 30 czerwca 2017 r. dokonał ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, określając jej wysokość od dnia 1 października 2017 na kwotę 1956,78 zł. Jednakże wysokość renty rodzinnej należnej odwołującej została ograniczona do kwoty 1747,19 zł. brutto to jest przeciętnej renty rodzinnej ogłoszonej przez Prezesa ZUS.

Przed 1 października 2017 r. , wysokość policyjnej renty rodzinnej należnej odwołującej wynosiła od 1 marca 2017 r. kwotę (...) zł.

W sprawie udowodniono, że F. M.:

- w okresie od 1 listopada 1950 r. do 31 marca 1955 r. służył w Komendanturze Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w L. jako wartownik Wydziału Ogólnego; oddziałowy Wydziału Ogólnego, Areszt; wartownik. (dowód: z informacji z IPN. k. 50);

- w okresie od 1 kwietnia 1955 r. do 31 grudnia 1956 r. służył w Komendanturze Wojewódzkiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Publicznego w L. jako wartownik, oddziałowy Aresztu. (dowód: z informacji z IPN. k. 50)

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”, obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa” i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok „służby na rzecz totalitarnego państwa” oraz 2,6 podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2 069,02 zł. Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3% podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

Odnosnie rent inwalidzkich wprowadzono podobne mechanizmy ich obniżenia stanowiąc w art. 22a ustawy, że w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (ust. 1), przy czym wysokość tak ustalonej renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy (ust.3).

Stosownie zaś do art. 24a ust.2 ustawy w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, że wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a ww. ustawy.

Ustawa wprowadziła dodatkowo pewne wyjątki, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach lub osoba uprawniona do renty rodzinnej, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5, art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4), jednakże odwołująca nie powoływała się na tego rodzaju okoliczności .

Zgodnie z art. 13b ust. 1 za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. we wskazanych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach a w tym w jednostkach ,w których służył mąż odwołującej , które spełniają kryterium organu totalitarnego państwa jak w pkt:

- 1) Resort Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego;
- 2) Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego;
- 3) Komitet do Spraw Bezpieczeństwa Publicznego;
- 4) jednostki organizacyjne podległe organom, o których mowa w pkt 1-3, a w szczególności jednostki Milicji Obywatelskiej w okresie do dnia 14 grudnia 1954 r.;

Z kolei art. 13 a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...) stanowi, że na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych

funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i taką też informację odnośnie męża odwołującej otrzymał pozwany.

Zgodnie z art. 13a ust. 5, informacja powyższa jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy służb, o których mowa w art. 12.

Stosownie do treści art. 15 ust. 5, przepisów art. 15 ust. 1-3 nie stosuje się, jeżeli osoba, o której mowa w tych przepisach, udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. Ustawa wprowadziła analogiczne rozwiązanie, pozwalające na wyłączenie jej zastosowania w stosunku do osoby uprawnionej do renty inwalidzkiej lub uprawnionej do renty rodzinnej, jeżeli udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła (lub podjęła ją osoba zmarła, po której przysługuje prawo do renty rodzinnej) współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 22a ust. 5, art. 24a ust. 4 ustawy).

Strona odwołująca się w niniejszej sprawie nie udowodniła zaistnienia w jej przypadku okoliczności wymienionych w akapicie poprzedzającym.

Poza sporem pozostaje, że Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XIII 1 U 11007/18 zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją RP analogicznych przepisów ustawy, zastosowanych przez organ rentowy w decyzji zaskarżonej odwołaniem innego uprawnionego do policyjnej renty rodzinnej na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (...), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (art. 1 i art. 2). Na skutek tego pytania prawnego zainicjowane zostało przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie o sygn. akt P 16/19.

Na tej podstawie Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszał postępowania w innych sprawach o podobnym stanie faktycznym i opartych na tej samej podstawie prawnej.

Dalsze oczekiwanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zdaniem Sądu byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnymi uprawnieniami odwołującej do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) jak również z uprawnieniem wynikającym z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

W kontekście konstytucyjnego prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki należy zwrócić uwagę na to, że pomimo znacznego upływu czasu od kiedy sprawa XIII 1U 11007/18 w dniu 28 czerwca 2019 r. wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego, w chwili obecnej procedowanie Trybunału nadal jest na wstępnym etapie. Pomimo upływu ponad rocznego terminu, trudno jest przewidzieć, kiedy dojdzie do rozstrzygnięcia sprawy,

zważywszy, że brakuje stanowiska Sejmu RP, nie ma wyznaczonego składu do rozpoznania pytania.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy zdecydował o procedowaniu w niniejszej sprawie mając na uwadze, że każda ze stron niniejszego sporu ma uprawnienie do zaskarżenia merytorycznego rozstrzygnięcia do sądu wyższej instancji. W przypadku skorzystania z tego uprawnienia bezsporne, że uzyskanie przez stronę odwołującą się prawomocnego wyroku nie nastąpi w rozsądnym terminie. Należy zaś pamiętać, że standardem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest zakaz fragmentaryzacji postępowania pod kątem badania jego przewlekłości co oznacza, iż ocena taka nie może dotyczyć postępowania tylko w odniesieniu do danej instancji ale winna dotyczyć postępowania we wszystkich instancjach aż do momentu uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia (por. por. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., S. p-ko P., skarga nr 13545/03, § 44; wyrok z dnia 11 października 2005 r., M. przeciwko P., skarga nr 52690/99; wyrok z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie R. przeciwko P., skarga nr 42205/08 oraz uchwała 7 sędziów SN z dnia 28 marca 2013 r. sygn. akt III SPZP 1/13).

Odwołująca się w niniejszej sprawie ma prawo do rozpoznania jej sprawy przed sądem w rozsądnym terminie (art. 6 EKPC i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), co w praktyce oznacza rozpoznanie złożonego odwołania w maksymalnym terminie 3 lat, niezależnie od przyczyn wydłużonego czasu rozpoznania sprawy i z uwzględnieniem wszystkich jej etapów, a w tym wszystkich etapów przed organem ubezpieczeniowym i przed sądem z uwzględnieniem także postępowań wпадkowych np. związanych z pytaniami prawnymi kierowanymi do innych sądów czy Trybunału Konstytucyjnego.

Innymi słowy w niniejszej sprawie opisany wyżej rozsądny termin rozpoznania sprawy musi być liczony od dnia złożenia odwołania (a to wpłynęło do ZER MSWiA w dniu 27 lipca 2017 r.) aż do dnia zakończenia postępowania przez sąd I instancji. Jednocześnie bardzo istotne jest, iż maksymalny termin, który może być uznany za rozsądny wynosi 3 lata, co wynika z ugruntowanej linii orzeczniczej ETPCZ w Strasbourgu.

W praktyce orzeczniczej tego Trybunału, dotyczącej wykładni art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (co do zasady), dochodzi do stwierdzenia naruszenia tego przepisu konwencji, niezależnie od tego jak skomplikowany charakter ma sprawa, jeśli postępowanie w jednej instancji trwało dłużej niż 3 lata (zobacz wyrok ETPCz w sprawie G. przeciwko P., z dnia 10 lipca 1984 r, skarga nr 8990/80. Dobrze zorganizowany system prawny danego państwa powinien bowiem dysponować narzędziami do rozpoznania w zasadzie każdej sprawy w w/w terminie. EPTCz wskazuje, że postępowanie trwające latami nie może być prowadzone starannie (zobacz: wyroki EPTCz w sprawach: C. przeciwko P., z dnia 6 kwietnia 2000 r., skarga nr 35382/97, U. F., z dnia 9 stycznia 2007 r., skarga nr 61222/00), stwierdza więc przewlekłość postępowania w oparciu o art. 6 Konwencji także w sprawach, w których nie było długotrwałych okresów bezczynności sądu, kiedy postępowanie trwało latami ale nie przyniosło konkretnego efektu (zobacz: wyrok EPTCz w sprawie S. przeciwko P., z dnia 24 października 2006 r., skarga nr 41187/02). Jak

wykłada ETPCz złożony charakter sprawy może mieć charakter faktyczny (duża liczba zarzutów , konieczność zasięgnięcia opinii biegłych, duża ilość oskarżonych lub świadków konieczność dokonywania czynności w drodze pomocy prawnej) lub prawny (np. konieczność zwrócenia się z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Unii Europejskiej, ustalanie treści mogących mieć zastosowanie w sprawie przepisów prawa obcego), nie ma wpływu, co do zasady, na stwierdzenie przewlekłości postępowania i go nie usprawiedliwia.

Lektura „Wytycznych w zakresie stosowania artykułu 6 Konwencji - Prawo do rzetelnego procesu sądowego - aspekty cywilne” (https://www.arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/standarty/wytyczne-w-zakresie-stosowania-art-6.pdf) wskazuje, że:

1. Jako punkt początkowy biegu w/w terminu, w przypadku postępowań sądowych z zakresu ubezpieczeń społecznych należy przyjąć złożenie odpowiedniego wniosku do organu administracyjnego, w którym to przypadku okres ten może obejmować również obowiązkową wstępną procedurę administracyjną (König p-ko Niemcom, § 98; X p-ko Francji, § 31; Kress p-ko Francji[GC], § 90). W niniejsze sprawie, z uwagi, na fakt, że postępowanie zostało wszczęte przez organ rentowy z urzędu, jako początek biegu terminu należy przyjąć wniesienie odwołania od decyzji. (zobacz teza 272 opracowania)

2. Czas rozpoznania sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym ma wpływ na przewlekłość postępowania prowadzonego przed sądem, jeżeli jego orzeczenie może wpłynąć na wynik sporu przed zwykłymi sądami (D. p-ko N., § 77; S. p-ko N.[GC], § 39; P. p-ko N., §§51-57). „Choć wymogu rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie nie można w tym przypadku interpretować w taki sam sposób, jak w odniesieniu do zwykłego sądu (S. p-ko N.[GC], § 56; O. i Inni p-ko Chorwacji[GC], § 109)”. (teza nr 277).

3. „To na Umawiających się Państwach spoczywa obowiązek takiego zorganizowania swoich systemów prawnych, aby ich sądy mogły zagwarantować każdemu prawo do uzyskania ostatecznego orzeczenia w sporach dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozsądnym terminie (S. p-ko W.(nr 1)[GC], § 183, oraz S. p-ko N.[GC], § 129).” (teza nr 294).

4. „I chociaż obowiązek ten spoczywa również na Trybunale Konstytucyjnym, to – tak interpretowany –nie może mieć identycznego znaczenia, jak w odniesieniu do zwykłego sądu. Rola Trybunału Konstytucyjnego jako strażnika Konstytucji powoduje, że szczególnie ważne jest uwzględnienie przez Trybunał racji innych niż tylko chronologiczny porządek wpływu spraw, takich jak np. rodzaj i znaczenie sprawy w kategoriach politycznych i społecznych (porównaj S. p-ko N.[GC], §§ 56-58; V. p-ko N., § 51-52; O. i Inni p-ko C.[GC], §109). Ponadto, chociaż Artykuł 6 nakłada wymóg szybkiego prowadzenia postępowania sądowego, kładzie on również nacisk na bardziej generalną zasadę prawidłowego wymierzania sprawiedliwości (V.i inni p-ko N.(dec.) [GC], §132). ” (teza nr 295).

W świetle powyższych rozważań nie może budzić wątpliwości, iż w niniejszej sprawie maksymalny, rozsądny termin na rozpoznanie sprawy wynoszący 3 lata winien być liczony od

dnia złożenia odwołania aż do dnia wydania orzeczenia kończącego przez sąd I instancji, przy czym terminu tego nie przedłuża ani nie usprawiedliwia jego przekroczenia czas rozpoznawania sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Gdy zatem uwzględni się okres jaki upłynął od dnia złożenia w niniejszej sprawie odwołania (26 lipca 2017 r.) staje się oczywiste, iż w przypadku dalszego oczekiwania na wynik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, może zaistnieć rażące i nie dające się usprawiedliwić naruszenie wskazanego wyżej trzyletniego rozsądnego terminu na rozpoznanie sprawy, co z kolei będzie oznaczało naruszenie przez Sąd I instancji przepisów zarówno art. 6 Konwencji jak i art. 45ust. 1 Konstytucji RP.

Z tej perspektywy Sąd Okręgowy w Warszawie zakończył postępowanie bez oczekiwania na ocenę przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy.

W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie istnieją wątpliwości, co do zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji, czego wyrazem było pytanie prawne skierowane do Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślenia jednak wymaga, że zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, Lex nr 2389585, sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki tego Sądu z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r.). Do tej argumentacji odwołał się także Sąd Apelacyjny w Katowicach w uzasadnieniu postanowienia z 28 października 2019 r. (sygnatura akt III AUz 462/19), uchylającego postanowienia Sądu Okręgowego w Gliwicach zawieszającego postępowanie, w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji dotyczącej wysokości emerytury, z uwagi pytanie prawne zadane przez tutejszy sąd i zawiste przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygnaturą akt P 4/18. Sąd ten wskazał, że Trybunał do chwili obecnej nie wyznaczył terminu rozpoznania sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego sąd I instancji „nie

ma więc obowiązek oczekiwania na wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, zważywszy, że zawieszenie postępowania, a więc pozostawanie sprawy w stanie spoczynku, jest wyjątkiem od ogólnego obowiązku sprawnego działania każdej instytucji publicznej, przewidzianego we wstępie do Konstytucji oraz szczególnego obowiązku rozpoznawania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 Konstytucji).” Sąd apelacyjny wskazał, że zgodnie z art. 8 Konstytucji jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio. Adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), a stosowanie Konstytucji „nie jest więc zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 ust. 1), ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie (vide: wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585).”

Sąd Okręgowy w Warszawie musiał zatem rozważyć czy w niniejszym przypadku nie zachodzi konieczność dokonania przez ten sąd samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy, będących podstawą obniżenia wysokości świadczeń dla osoby odwołującej się.

W doktrynie prezentowane są w istocie rozbieżne stanowiska, co do możliwości stosowania wprost przepisów Konstytucji w sposób polegający na odmowie zastosowania przepisów ustawy, które sąd powszechny uznaje za niezgodne z Konstytucją RP (por. Piotr Mikuli „Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce”, https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/mikuli.pdf).

Wyrazem wskazanych wątpliwości było wystosowanie przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego „czy w ramach art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dopuszczalna jest odmowa zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej, ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną, bez uprzedniego zwrócenia się pytaniem prawnym przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193 Konstytucji)” (Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie - XXIII Wydział Gospodarczy Odwoławczy z dnia 31 października 2019 r. w sprawie o sygnaturze XXIII Ga 797/18).

Zauważyć jednak należy, iż we wskazanej sprawie Sąd Okręgowy w Warszawie działał jako sąd II instancji dysponując podstawą prawną zawartą w art. 390 § 1 k.p.c., zaś w sprawie niniejszej sąd działający w I instancji z tego rodzaju pytaniem prawnym wystąpić nie może. Sąd mógł jedynie zwrócić się z zapytaniem do Trybunału Konstytucyjnego, który to tryb podjął w sprawie XIII 1U 11007/18 i przez ponad rok nie tylko nie uzyskał żadnej odpowiedzi na zadane pytanie al. Trybunał Konstytucyjny nie podjął prawnych kroków, aby nadać bieg sprawie, w związku z czym tutejszy sąd musi podjąć próbę innego rozwiązania oceny zgodności z Konstytucją przepisów kwestionowanych w odwołaniu.

Wracając zatem do omawianych poglądów doktryny w przedmiocie dopuszczalności samodzielnego badania przez sąd powszechny zgodności ustawy z Konstytucją wskazać

należy, iż obecnie przeważające zdaje się być stanowisko, według którego możliwe jest dokonywanie takiego rozstrzygnięcia w ramach tzw. doktryny konieczności, gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją dokonywanego przez Trybunał Konstytucyjny. W tej kwestii Prof. Leszek Garlicki wskazał, że jeżeli wystąpi sytuacja, w której sąd w określonej z sprawie zdecyduje, że przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, a jednocześnie w sprawie nie wypowiedział się dotąd TK, jak również nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia TK, to sąd ten dysponuje kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia (tak L. Garlicki, „Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej”, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–9, s. 22).

Z powoływanej wyżej doktryny konieczności wynika, że w sytuacji, gdy nie jest możliwe wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy normą konstytucyjną i ustawową w procesie wykładni w zgodzie z Konstytucją, a jednocześnie nie można uzyskać niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia TK w tym względzie, sąd powszechny powinien wziąć tę odpowiedzialność na siebie. Wynika to z konieczności zapewnienia obywatelowi w ramach procesu wymierzania sprawiedliwości prawa do sądu bezpośrednio na podstawie Konstytucji (art. 45 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 Konstytucji RP).

Należy też podkreślić, że za dopuszczalnością rozproszonej kontroli konstytucyjnej dokonywanej przez sądy powszechne polegającej na odmowie zastosowania w konkretnej sprawie i między tymi konkretnymi stronami ustawy uznanej przez sąd powszechny za sprzeczną z Konstytucją RP wypowiedziało się również wielu przedstawicieli doktryny (porównaj np.: Bogusław Banaszak, Komentarz do art. 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, teza 7; Maciej Gutowski, Piotr Kardas „Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji, Warszawa 2017, s. 196.; Ryszard Balicki „Bezpośrednie stosowanie konstytucji, Kwartalnik „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016, nr 4; Ewa Łętowska „Kryzys wokół Trybunału Konstytucyjnego. Co mogą zrobić sądy?” (<https://kulturaliberalna.pl/2016/04/19/ewa-letowska-trybunal-konstytucyjny-kryzys/>).

Podobne głosy były również powszechnie wyrażane przez przedstawicieli doktryny (m.in. Małgorzata Gersdorf, Marek Safjan, Karol Weitz, Marcin Matczak, Krzysztof Urbaniak) na konferencji zorganizowanej w Katowicach 3 marca 2017 r. pod hasłem „Sędzia a Konstytucja. Kryzys sądownictwa konstytucyjnego a rozproszona kontrola zgodności prawa z Konstytucją” (<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedziowie-gdy-panstwo-prawa-zagrozzone-trzeba-odwoływac-sie-do-konstytucji,184388.html>). Podzielając powyższą argumentację i odwołując się do opisanej już doktryny konieczności uznać zatem należało, iż w niniejszej sprawie sąd powszechny mógł zbadać zgodność z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił bowiem, że w niniejszej sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów

powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż brak jest możliwości zakończenia niniejszego postępowania przed sądem I instancji w rozsądnym terminie 3 lat, przy oczekiwaniu na rzezone rozstrzygnięcie Trybunału. Tym samym Sąd Okręgowy w Warszawie miał powinność samodzielnego dokonania oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy. Jak wskazał bowiem Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 23 marca 2016 r. (III CZP 102/15) co do zasady oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych nie dokonuje ad casum Sąd Najwyższy lub sądy powszechne, lecz założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym - realizować swoje funkcje ustrojowe. W niniejszej jednak sprawie taka sytuacja nie zachodzi, gdyż nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Tym samym w niniejszym przypadku możliwość właściwej kontroli konstytucyjnej musi zapewnić obywatelowi sąd powszechny rozpoznający daną sprawę.

Za słusznością powyższej argumentacji przemawia również odwołanie do przykładu zaistniałego w praktyce sądownictwa cypryjskiego, w którym Konstytucja Cypru nie przewidywała możliwości samodzielnej kontroli przez sądy zgodności z konstytucją aktów prawnych. Gdy umocowany do takiej kontroli Sąd Konstytucyjny Cypru nie mógł być ukształtowany w sposób zgodny z opisanym w konstytucji (brak udziału w jego składzie członków narodowości tureckiej), rolę kontroli konstytucyjnej musiał przejąć na siebie Sąd Najwyższy w ramach właśnie tzw. doktryny konieczności, dzięki której na Cyprze ukształtował się rozproszony model kontroli konstytucyjnej (por. P. Mikuli „Doktryna konieczności...s.644). Także zatem powyższa analogia prowadzi do wniosku o konieczności samodzielnej oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy przez sąd powszechny.

Powyższa argumentacja legła u podstaw wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, pomimo niewydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Skutkiem dokonanej przez Sąd „rozproszonej kontroli konstytucyjnej” (na podstawie art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 ust. Konstytucji) było pominięcie zakwestionowanych przepisów ustawy przy wydawaniu indywidualnego rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, a nie ich usunięcie z katalogu aktów prawnych, co w żaden sposób nie koliduje z uprawnieniami zagwarantowanymi Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zdaniem Sądu odwołanie zasługuje na uwzględnienie, choć strona odwołująca faktycznie pełniła służbę na rzecz organów totalitarnego państwa, wskazanych w art. 13 b ust. 1 znowelizowanej ustawy, o której mowa powyżej. Przepisy ustawy, determinujące treść decyzji organu emerytalno-rentowego, naruszają bowiem przepisy Konstytucji RP, co dyskwalifikuje możliwość uznania wydanej na ich podstawie decyzji, jako zgodnej z prawem.

W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie wobec śmierci męża odwołującej się brak możliwości badania czy faktycznie wykonywał czynności na rzecz totalitarnego państwa i

łamał prawa człowieka a jedynie czy jednostka, w której pełnił służbę winna być uznana za należącą do służby w organach totalitarnego państwa.

Przed wszystkim zdaniem sądu okręgowego ustawa zaopatrzeniowa w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 roku jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP. Art. 2 Konstytucji, proklamuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Z tej zasady wynikają inne, stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawodawca po ponad 6 latach od wprowadzenia poprzedniej regulacji z 2009 r. obniżającej wysokość emerytur i rent funkcjonariuszy, którzy służyli w organach bezpieczeństwa państwa dokonał ingerencji w wysokość rent rodzinnych po funkcjonariuszach, którzy służyli na rzecz totalitarnego państwa i uczynił to po 26 latach od transformacji ustrojowej. Taka ingerencja w prawo do renty rodzinnej z uwagi na wskazany upływ czasu budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z przepisami Konstytucji RP a mianowicie z art. 2 Konstytucji RP, bowiem polega na arbitralnym obniżeniu świadczenia, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zasada zaufania, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą (vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., sprawa K 6/09).

W przedmiotowej sprawie organ rentowy zaskarżoną decyzją na nowo ukształtował prawo strony odwołującej do wysokości świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego poprzez kwalifikację prawną okresu służby pełnionej przez zmarłego jej męża, po którym przysługuje jej świadczenie w postaci policyjnej renty rodzinnej. A zatem uczynił to przez przyzmat okoliczności dotyczących wyłącznie osoby zmarłej a nie okoliczności dotyczących samego uprawnionego do renty rodzinnej. Strona odwołująca, co bezsporne w dacie wydania decyzji o ustaleniu jej prawa do renty rodzinnej to jest w dniu 2 grudnia 1996 r. spełniała ustawowe kryteria przyznania jej prawa do tego świadczenia i do chwili obecnej po jej stronie nie zaszły żadne okoliczności powodujące konieczność ponownego ukształtowania jej prawa do tego świadczenia i do jego wysokości. Wobec braku po jej stronie zaistnienia przesłanek do zmiany w prawie do renty rodzinnej, ingerencja w jej wysokość i to znacznym okresie czasu od ustalenia tego prawa i nabycia uprawnień rentowych przez członka rodziny strony odwołującej (w 1979 r.) musi być oceniona za niedopuszczalną w kontekście z art. 2 Konstytucji.

Wymaga przypomnienia, że w uzasadnieniu projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych wskazano, iż ustawa ma na celu wprowadzenie 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 dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Autorzy projektu zwracali uwagę, że pomimo ponownego ustalania wysokości rent rodzinnych na podstawie art. 15b ustawy zaopatrzeniowej obniżeniu uległa stosunkowo niewielka liczba tych świadczeń. Mając zatem na uwadze, aby świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa, zarówno tych pobierających emerytury policyjne, jak i policyjne renty inwalidzkie, a także renty rodzinne po tych funkcjonariuszach, zostały realnie zmniejszone, ustawodawca uznał, że należy wprowadzić nowe rozwiązania prawne. W projekcie wyrażono pogląd, iż zaproponowane rozwiązania nie mają charakteru represyjnego, nie ustanawiają odpowiedzialności za czyny karalne popełnione w okresie PRL, ani nie zastępują takiej odpowiedzialności, a jedynie odbierają niestuszenie przyznane przywileje. W zakresie obniżania wysokości policyjnych rent rodzinnych zauważano, iż z jednej strony może się wydawać, iż osoby je pobierające nie uczestniczyły bezpośrednio w działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL ale podnoszono, że osoby te korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków, czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa (w szczególności materialnych wynikających z wyższych uposażeń). W konsekwencji projekt wskazywał, że 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.

Odnosząc przedstawione ratio legis wprowadzenia nowych rozwiązań do sytuacji strony odwołującej należy podnieść, że jest to druga procedura obniżenia świadczenia z uwagi na wykonywanie służby w organach bezpieczeństwa państwa, a obecnie ten sam okres służby z racji zakwalifikowania jako służba na rzecz państwa totalitarnego stanowił przesłankę do ponownego obniżenia świadczenia stanowiącego podstawę do ustalenia renty rodzinnej członkowi jego rodziny a nadto przesłankę do ingerencji w wysokość renty rodzinnej członka jego rodziny i ograniczenie jej wysokości do średniego poziomu renty rodzinnej z systemu powszechnego zabezpieczenia społecznego.

W kontekście powyższego, odwoływanie się przez ustawodawcę do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pozostaje w sprzeczności z faktem, iż przyznanie świadczeń emerytalno - rentowych dla strony odwołującej nastąpiło w zgodzie z regułami ustawy zaopatrzeniowej obowiązującej w dacie nabycia prawa do renty rodzinnej .

Bezsprzecznie strona odwołująca na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego nabyła prawo do renty rodzinnej. W ocenie Sądu Okręgowego wydanie decyzji obniżającej świadczenie stronie skarżącej, które zostało jej uprzednio przyznane, zgodnie z

obowiązującym prawem, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej ale jest w istocie sankcją represyjną i dyskryminującą, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0% za lata służby członka rodziny strony odwołującej w organach na rzecz totalitarnego państwa. Sprzeczność z tymi zasadami pogłębia fakt przeniesienia powyższej odpowiedzialności na członków rodziny w tym wdowy i dzieci po funkcjonariuszach, po których przysługuje prawo do renty rodzinnej - tak jak w okolicznościach niniejszej sprawy.

Bezsprzecznie członek rodziny strony odwołującej przed rokiem 1990 wykonywał służbę zakwalifikowaną przez ustawodawcę jako służba na rzecz totalitarnego państwa, a tymczasem w roku 2016 r. ustawodawca przyjmuje fikcję prawną, powodującą takie ustalenie wysokości świadczenia, jakby jakiegokolwiek służby nie pełnił bo nie miała ona przełożenia na wysokość świadczenia emerytalnego przysługującego mu do dnia śmierci. Przyjęcie wskaźnika 0,0% dla ustalenia wysokości świadczenia za okres służby na rzecz totalitarnego państwa należy ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji represyjnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem męża/ojca wnioskodawcy, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru świadczenia świadczy o represyjnym charakterze ustawy jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa.

Ustawodawca względem strony skarżącej zastosował sankcję nie za to co robił jej mąż a tylko za to w jakich organach państwa służył oraz - co szczególnie istotne - przy odniesieniu takiej represji do członka rodziny tylko z uzasadnieniem bazującym wszak na przypuszczeniu i ogromnym uogólnieniu, iż osoba ta korzystała z profitów, jakie dawała mu służba na rzecz totalitarnego państwa. Ustawodawca doprowadził więc do sytuacji, w której na mocy przepisu prawa uchwalonego w odległym czasie po zakończeniu służby przez członka rodziny strony odwołującej (w dniu 31 października 1978 r.) i już po jego śmierci , ma ona ponosić odpowiedzialność za to ,że przysługuje jej świadczenie po osobie uznanej przez ustawodawcę za sługę reżimu totalitarnego . Taka regulacja jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa.

Odnosząc się do treści płynących z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), wydanego na tle uprzednio obowiązującej ustawy z 23 stycznia 2009 r. należy przyjąć, że ingerencja w prawa do emerytur i rent byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL była dopuszczalna jako, że zostały one nabyte niegodziwie i nawet w sytuacji, gdy doszło do znacznego upływu czasu od daty nabycia tych praw ,to ingerencję w ich wysokość uzasadniał ważny interes społeczny. Tym interesem było rozliczenie się z okresem, kiedy państwo pozbawione było demokratycznych struktur, a w szczególności z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa okresu PRL, którzy zwalczali dążenia niepodległościowe obywateli. Natomiast obecnie wprowadzone zmiany dotyczą ingerencji w prawo do świadczenia w postaci renty rodzinnej, będącej wszak świadczeniem o charakterze alimentacyjnym, a uzasadnieniem dla objęcia uprawnionych do tego świadczenia sankcją jego obniżenia są okoliczności wprost nie odnoszące się do osób uprawnionych (w postaci służby w organach na rzecz totalitarnego państwa) . W tej sytuacji

nie może być mowy o tym, że strona odwołująca nabyła prawo do świadczenia w sposób niegodziwy.

Sąd Okręgowy podziela stanowisko, iż zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, lecz niewątpliwie powinno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, iż „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK 1995/1/6).

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007/48) wskazał, „Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są co do zasady prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990/5, s. 42-58), zważywszy przy tym, że „konstytucja nakazuje stosowanie surowych standardów w zakresie ochrony wolności i praw osobistych” (wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001/2/29) oraz „w przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, który dąży (...) do realizacji interesu ogólnospołecznego” (wyrok z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102). W orzeczeniu w sprawie C. i inni (decyzja z dnia 14 maja 2013 r., 15189/10, lex 1324219) ETPC, przyznał, że ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że podjęte kroki nie są niewspółmierne.

Rozważania na temat ochrony praw nabytych znalazły się także w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r. (K 43/12, lex 1461264), w którym wskazano, że prawo

do emerytury jest prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, przy czym jego treść jest współwyznaczana przez ustawę. Równocześnie wskazano, iż ustawa nie może ingerować w istotę tego prawa i regulacja ustawowa winna się charakteryzować dużym stopniem szczególności. Uzasadnieniem naruszenia zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że chodzi tutaj o sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych trzeba dać pierwszeństwo określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji. Zdaniem Trybunału, by ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć: - czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, - czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, - czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także - czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Tego rodzaju uzasadnienia i rozważań nie ma w projekcie ustawy z 16 grudnia 2016 r., poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej - w szczególności w odniesieniu do rent rodzinnych. Należy podkreślić, że ustawodawca dokonał już raz likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i obecnie, po pierwsze - nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że u podstaw uchwalenia ustawy z 16 grudnia 2016 r. leży konieczność wyeliminowania istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, a po drugie obecnie wypłacane świadczenia emerytalno - rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne a ukształtowano je już w państwie demokratycznym. Wprowadzając kolejną obniżkę świadczeń emerytalnych oraz zasadę obniżenia także rent rodzinnych, choć poprzednia ustawa z 2009 r. ingerencji w to prawo nie przewidywała, ustawodawca nie wskazał, na żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby prymat interesu ogólnego nad prawem strony odwołującej do już ukształtowanego jej prawa do zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnej decyzji organu rentowego, opartej o obowiązujące przepisy prawa. Jedynym uzasadnieniem ingerencji w to prawo ze strony ustawodawcy w 2016 r. była chęć poprawy uprzedniej ustawy obniżającej świadczenia funkcjonariuszom, której rozwiązania ustawodawca aktualnie ocenił jako nie w pełni skuteczne. Powołanie się na konieczność poprawienia przez ustawodawcę uprzednich rozwiązań nie świadczy o potrzebie zaspokojenia poczucia sprawiedliwości i nie może uzasadniać tak głębokiej ingerencji w prawo własności strony odwołującej, skoro świadczenie obniżono tak istotnie. Ustawodawca, ograniczając wysokość świadczenia strony odwołującej sięgnął do środka nieadekwatnego dla uzyskania usprawiedliwionego celu; uczynił to zarazem w sposób dotkliwie uciążliwy dla adresatów zakwestionowanych norm.

Wprowadzając zasadę obniżenia rent rodzinnych ustawodawca arbitralnie przyznał sobie prawo do weryfikacji uprzednio wydanych decyzji w sposób de facto dowolny dlatego, że stworzył uprzednio nie dość dobrą ustawę, tymczasem własne uchybienia tak ustawodawcy jak i organu administracji publicznej nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze. W uchwale składu 7 sędziów z 26 kwietnia 2017 r. (III UZP 1/17, OSNP 2017/9/114), zwracając uwagę na cel rent rodzinnych Sąd Najwyższy jednoznacznie wskazał na niedopuszczalność odmowy prawa do renty rodzinnej przez weryfikację prawa do emerytury lub renty osoby zmarłej, ustalonej na skutek błędu organu rentowego, argumentując, iż taki sposób naprawienia własnego błędu przez organ rentowy naruszałby konstytucyjne zasady proporcjonalności oraz sprawiedliwości społecznej. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych. Bezspornie konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej. O ile na gruncie uprzedniej ustawy z 2009 r. takie przesłanki wzruszenia decyzji istniały - co potwierdził wyrok Trybunału Konstytucyjnego oraz decyzja ETPC, to obecnie brak jest takiego uzasadnienia. Niewątpliwie doszło więc także do naruszenia zasady proporcjonalności.

Stronie odwołującej obniżono świadczenie z odwołaniem się do konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych ze służbą członka jej rodziny na rzecz państwa totalitarnego, a nastąpiło to w 27 lat po transformacji ustrojowej. W ocenie Sądu Okręgowego w takiej sytuacji - uwzględniając aspekt temporalny - działanie ustawodawcy w tym zakresie należy uznać za niedopuszczalne w demokratycznym porządku prawnym bo ma niewiele wspólnego z zasadami sprawiedliwości społecznej, z zasadami demokratycznego państwa prawa, o których mówi art. 2 Konstytucji RP.

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 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

W kontekście upływu znacznego okresu od nabycia przez stronę odwołującą uprawnień rentowych (od 1 stycznia 1997 r.), warto też zwrócić uwagę na wskazówki płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11, OTK

ZU nr 2A, poz. 16). W orzeczeniu tym oceniano możliwość weryfikacji decyzji emerytalno – rentowych, zawierając uwagę na nieakceptowalną sytuację, gdy po upływie kilku czy kilkunastu lat, w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji. Choć w orzeczeniu tym chodziło o działanie organu rentowego, to jednak nie oznacza to, że ustawodawca winien mieć nieograniczone temporalnie prawo do takiej ingerencji w ukształtowane zgodnie z prawem uprawnienia emerytalno - rentowe świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie. Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny doszedł w ww. orzeczeniu do wniosku, że nieograniczona (tak w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń) możliwość rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu wywodzonego z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do naruszenia art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich), że „(...) ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym (...). Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że jakkolwiek w świetle art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji ustawodawca jest legitymowany do wytyczenia podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, to pozostawiona mu swoboda wyboru jest ograniczona innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które powinny zostać uwzględnione przy wyborze konkretnych rozwiązań prawnych. Taką zasadą jest w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto zasada proporcjonalności wymagająca zachowania równowagi między ochroną socjalną jednostki, a ochroną interesu publicznego.

Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dało asumpt do zmian w ustawach emerytalnych i dodania w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy znowelizowanego art. 33 w brzmieniu nadanym z dniem 18 kwietnia 2017 r. ustawą nowelizującą z dnia 10 lutego 2017 r. (Dz. U. z 2017/712), zgodnie z którym 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.

Przy czym jak wynika z art. 33 ust. 4 uchylenie lub zmiana decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres: 10 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4; 5 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5; 3 lat - w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6. Ponadto organ emerytalny odstępuje od uchylenia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli uchylenie lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.

Sąd zdaje sobie sprawę, że przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dodane ustawą z 16 grudnia 2016 r. stanowią odrębną od ww. podstawę prawną do zmiany prawomocnych decyzji emerytalno – rentowych, lecz należy zwrócić uwagę, że nawet w sytuacji wydania takich decyzji w oparciu o sfałszowane dokumenty czy w wyniku przestępstwa, została wprowadzona 10 - letnia bariera, po której zmiana na niekorzyść uprawnionego nie jest możliwa. Wprowadzając takie rozwiązania zwrócono uwagę na konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę proporcjonalności sensu stricto tj. należytego wyważenia ochrony socjalnej jednostki, w relacji do ochrony interesu publicznego a także na konieczność nadania decyzjom organów emerytalnych stabilności niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym, stanowiącej zarazem wyraz poszanowania zasady lojalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Te zasady, zdaniem sądu procedującego w niniejszej sprawie zostały zupełnie zignorowane przy tworzeniu przepisu art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2019/288) oraz przy zastosowaniu tego przepisu do strony odwołującej.

Uwzględniając powyższe uwagi w odniesieniu do rozpoznawanej sprawy, Sąd Okręgowy uznał, że zastosowanie w wobec strony odwołującej norm z art. 24a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin narusza konstytucyjne zasady ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, prawa do ochrony dobrego imienia oraz zabezpieczenia społecznego.

Ugruntowane jest orzecznictwo Trybunału Strasburskiego, że zasady leżące u podstaw art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

Wolności ,sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r. (DZ.U. z 1995 r., nr 36, poz. 157) a więc zasady ochrony własności i mienia znajdują zastosowanie w stosunku do rent i emerytur, bowiem prawo do emerytury lub renty stanowi prawo majątkowe w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1 (tak np. w sprawie L. i inni przeciwko S. , skargi do ETPCz nr 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/0). Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (ostatnio wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie P. przeciwko C., skarga nr 71148/10; decyzja z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie M. przeciwko L. , skarga nr 75916/13) wskazuje, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Protokołu nr 1. Ingerencja ta jest dopuszczalna, musi jednak być uzasadniona. Obowiązujący w Polsce system źródeł prawa przesądza, że w myśl art. 91 ust. 2 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Przywracanie sprawiedliwości społecznej poprzez obniżenie emerytur en bloc wszystkim funkcjonariuszom służb i organów bezpieczeństwa niezależnie od ich roli i pełnionej funkcji, było już przedmiotem poprzednich rozwiązań ustawowych przyjętych w 2009 r., tzw.pierwszej ustawy dezubekizacyjnej. Wówczas już obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 31lipca 1990 roku z 2,6% do 0,7% w związku z przyjęciem, że te prawa zostały nabyte niesłusznie. Sprawa decyzji wydawanych na podstawie tej ustawy była przedmiotem oceny przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który stwierdził, że przyjęte wówczas przez polskie ustawodawstwo rozwiązanie było dopuszczalne - stanowiło kres przywilejom emerytalnym przysługującym członkom byłych komunistycznych służb bezpieczeństwa i zapewniło tym samym sprawiedliwość systemu emerytalnego w Polsce. Z tego punktu widzenia regulacje ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. , w ocenie Sądu nie są do pogodzenia z1 Protokołem nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). W kontekście wskazanych powyżej okoliczności, zdaniem Sądu ani ustawodawca, ani organ emerytalno -rentowy nie wykazali, że aktualnie drastyczne obniżenie świadczenia stronie odwołującej znajdowało uzasadnienie w konieczności rozliczenia z byłym systemem totalitarnym.

Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów a co zaistniało w przedmiotowej sprawie. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów czy rencistów a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. (vide wyrok TK z 20 grudnia 1999 r. , sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999 , poz. 165).

Zgodnie z przepisami art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a prawa te podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zgodnie natomiast z przepisem art. 67 ust. 1 obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy

zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Omawiane przepisy formułują więc zasadniczo dwa prawa podmiotowe: prawo do ochrony mienia i jego poszanowania oraz prawo do zabezpieczenia społecznego. W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do zachowania realnej wartości nabytych świadczeń. Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawo zabezpieczenia społecznego - nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie kwestionowany przepis zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, nieznajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych i przepisach prawa międzynarodowego. Kwestionowane przez stronę odwołującą przepisy ustawy z 2016 r. w sposób nieusprawiedliwiony, zdaniem Sądu i drastycznie naruszający prawo jej własności ingerują w słusznie nabyte przez nią prawo do renty rodzinnej .

Wobec powyższego w pełni uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W ocenie Sądu organ nie naruszył art. 33 ust.1 w zw. z art. 32 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.), co zarzucała odwołująca w piśmie procesowym z 19 kwietnia 2018 r. k 19-22 a.s)

W niniejszej sprawie wszczęcie postępowania z urzędu nastąpiło w oparciu o art. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 2270).

Art. 32 ustawy emerytalnej odnosi się bowiem do każdej decyzji wydanej przez organ emerytalny. Nie tylko tej przyznającej prawo do świadczenia, ale też określającej wysokość świadczenia, a taką decyzją jest niewątpliwie decyzja zmieniająca jego wysokość. Przepis ten ma charakter ogólny ustanawiający, jako zasadę formę decyzji (kiedy organ przyznaje prawo do zaopatrzenia emerytalnego i określa wysokości świadczeń), reguluje zakres podmiotowy – adresatów decyzji, czy też ustala zasady odwołania się od decyzji. Nie sposób zgodzić się ze skarżącym, że organ emerytalny błędnie powołał art. 32 ustawy emerytalnej jako podstawę rozstrzygnięcia. Przyjęcie takiej koncepcji skutkowałoby chociażby stwierdzeniem, że od decyzji ustalającej ponownie uprawnienia nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego według zasad wynikających z kodeksu postępowania cywilnego. Organ ponownie ustalając świadczenie, określił wysokość świadczenia w formie decyzji, właśnie tak, jak wskazuje art.

32 ust. 1 ustawy emerytalnej, po czym doręczył ją zainteresowanemu na piśmie wraz z uzasadnieniem oraz pouczeniem. (art. 32 ust. 2 ustawy)

Na marginesie należy wskazać, że Sąd Najwyższy rozpoznając sprawy dotyczące ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145), nie wskazywał jako uchybienie sytuacji, kiedy organ rentowy w decyzji ustalającej ponownie wysokość świadczenia opierał się na art. 15b w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej (zobacz np.: uzasadnienie Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2011 r., sygn. II UZP 10/11).

Konkludując Sąd Okręgowy w Warszawie dokonując samodzielnie oceny zgodności z Konstytucją RP omawianych przepisów ustawy nowelizującej uznał, że przepisy te są niezgodne ze wskazanymi wyżej i szczegółowo omówionymi przepisami i zasadami konstytucyjnymi.

Tym samym rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie winno być oparte o przepisy ustawy, lecz bez stosowania niezgodnych z konstytucją art. 15c, art. 22a, 24a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy. Mając to na uwadze Sąd uznał odwołanie za uzasadnione i na podstawie art. 477[14] § 2 KPC zmienił zaskarżoną decyzję, przyznając H. M. prawo do policyjnej renty rodzinnej w wysokości obowiązującej przed 1 października 2017 r.

Sędzia Małgorzata Kornaszewska – Kostaniak