



Sygn. akt III USKP 145/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania D. G.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w W.
o wysokość policyjnej renty rodzinnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 czerwca 2022 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 26 czerwca 2020 r., sygn. akt III AUa [...],

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 2 sierpnia 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. ponownie ustalił wysokość policyjnej renty rodzinnej D. G. na kwotę 1.570,26 zł brutto miesięcznie począwszy od 1 października 2017 r., w miejsce dotychczas pobieranej w kwocie 4.403,64 zł brutto miesięcznie. W podstawie prawnej decyzji powołany został art. 24a w

związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej jako „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy”).

Sąd Okręgowy w R., wyrokiem z dnia 5 listopada 2019 r., zmienił powyższą decyzję w ten sposób, że potwierdził uprawnienie D. G. do renty rodzinnej po dniu 1 października 2017 r. w dotychczasowej wysokości, tj. z pominięciem przy obliczaniu wysokości tego świadczenia art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W sprawie ustalono, że C. G., decyzją z dnia 17 lutego 1983 r., nabył prawo do emerytury milicyjnej. Przebieg służby ustalony dla celów emerytalnych obejmował okres od 25 listopada 1953 r. do 15 lutego 1983 r. W tym okresie C. G., po przyjęciu do służby w Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego, ukończył Szkołę Oficerską MBP w L. i zajmował stanowiska: referenta w Powiatowym Urzędzie Bezpieczeństwa Publicznego w J., referenta terenowego dla obsługi Gminy M. a następnie oficera operacyjnego, starszego inspektora i zastępcy naczelnika Wydziału II SB w KMMO w K. Po uzyskaniu informacji Instytutu Pamięci Narodowej o pełnieniu przez C. G. służby w organach bezpieczeństwa państwa w okresie od 25 listopada 1953 r. do 15 lutego 1983 r. pozwany organ rentowy, stosując przepisy 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, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24, poz. 145; dalej: „ustawa zmieniająca z 2009 r.”) wydał w dniu 27 października 2009 r. decyzję o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, dokonując stosownego przeliczenia wyżej wskazanego okresu wskaźnikiem 0,7%, co skutkowało zmniejszeniem z dniem 1 stycznia 2010 r. wysokości emerytury męża odwołującej się z kwoty

3.855 zł brutto miesięcznie do kwoty 2.214, 76 zł. C. G. zmarł 22 lutego 2017 r. i na wniosek jego żony D. G. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. decyzją z dnia 21 marca 2017 r. przyznał wnioskodawczyni prawo do policyjnej renty rodzinnej od 22 lutego 2017 r. w kwocie 4.175,68 zł brutto miesięcznie. W dniu 9 czerwca 2017 r., w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270; dalej jako „ustawa zmieniająca z 2016 r.”), wpłynęła informacja Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 21 marca 2017 r. nr [...] o przebiegu służby C. G., w której wskazano, iż w okresie od 25 listopada 1953 r. do 15 lutego 1983 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b znowelizowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Na podstawie tej informacji Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wydał w dniu 2 sierpnia 2017 r. zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję.

Odnosząc się do podniesionego w apelacji zarzutu naruszenia art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. w związku z art. 188 oraz art. 193 Konstytucji RP przez odmowę zawieszenia postępowania w przedmiotowej sprawie z uwagi na skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Okręgowy w W. pytań prawnych zarejestrowanych pod sygnaturą akt P 4/18 oraz P 16/19, Sąd Apelacyjny stwierdził, że samodzielne i merytoryczne rozpoznanie sprawy jest konieczne z uwagi na konstytucyjne uprawnienie odwołującej się do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust.1 Konstytucji RP i art.6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) oraz opieszałość Trybunału Konstytucyjnego w procedowaniu nad zadanymi przez Sąd Okręgowy w W. pytaniami prawnymi (w dotyczącej bezpośrednio wnioskodawczyni powołanej wyżej sprawie P 16/19 Trybunał Konstytucyjny, poza jej zarejestrowaniem, nie podjął żadnych dalszych czynności, a z kolei w sprawie P 4 /18 pierwsza rozprawa wyznaczona została

dopiero po upływie 2 lat od jej zarejestrowania, po czym czterokrotnie przesuwano jej termin tak, że do dnia dzisiejszego Trybunał nie wydał orzeczenia).

Sąd Apelacyjny w [...] zwrócił uwagę, że w powołanych wyżej pytaniach do Trybunału Konstytucyjnego brak odniesienia się do zgodności regulacji z przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), a więc regulacji, która stosownie do art. 91 ust. 2 w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się z nią pogodzić. Z tego względu otwiera się dla sądu powszechnego - niezależnie od procedowania Trybunału Konstytucyjnego w powołanych wyżej sprawach P 4/18 i P 6/19 - droga do samodzielnej tego rodzaju oceny choćby w aspekcie tego, czy obniżenie świadczenia nastąpiło zgodnie ze standardem wyznaczonym przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, tj. czy dokonana tym sposobem ingerencja w poszanowanie własności była uzasadniona przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności pomiędzy interesem jednostkowym a interesem publicznym realizowanego celu (wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie Philipou przeciwko Cyprowi, skarga nr 711487/10).

Odnosząc się do kolejnego zarzutu apelacji naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., jak też naruszenia art. 188 Konstytucji RP przez samodzielne rozstrzygnięcie sprawy niejako w zastępstwie Trybunału Konstytucyjnego, Sąd podkreślił, że opowiada się za poglądem o rozproszonej kontroli konstytucyjności (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6, jak też kolejne orzeczenia Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1999 r., I PKN 648/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 423; z dnia 26 września 2000 r., III CKN 1089/00, OSNC 2001 nr 3, poz. 37; z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130) pozwalającej sądom na odmowę zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny w konkretnej sprawie, co w żadnym razie nie stanowi o przejęciu kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą. W ocenie Sądu Apelacyjnego, powyższy pogląd

znajduje swoje oparcie zarówno w zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP (art. 8 ust. 2), zasadzie oparcia sędziego w orzekaniu na Konstytucji (art. 178 ust. 1) oraz zasadzie wyższości normy konstytucyjnej nad normą ustawową. Sąd podkreślił, że odniesiona do art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasada *clara non sunt interpretanda* przemawia za przedstawionym stanowiskiem oraz że sędzia jest i musi być gwarantem takiego stosowania prawa, które pozwala realizować ideę sprawiedliwości, co bez możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji byłoby w wielu przypadkach, tak jak zresztą w przedmiotowej sprawie, niemożliwe.

Dalej Sąd Apelacyjny wywiódł, że ponowne ustalenie, z dniem 1 października 2017 r., wysokości renty rodzinnej odwołującej się na podstawie art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nastąpiło w sytuacji, gdy odwołująca się nabyła prawo do tego świadczenia już z dniem 22 lutego 2017 r., a więc przy zachowaniu obowiązujących w tamtym czasie reguł, które nie przewidywały ustalania wysokości rent rodzinnych przy weryfikacji przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa zmarłego funkcjonariusza w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej. Cała argumentacja skarżącego, jak i składającego zdania odrębne sędziego o prawie niesłusznie przez odwołującą się nabytym, a więc niekorzystającym z konstytucyjnej ochrony jest zupełnie chybiona, ponieważ należy rozróżnić sytuację prawną odwołującej się od sytuacji prawnej jej męża i to niezależnie od tego, że renta rodzina jest w tym wypadku pochodną jego 19 świadczenia emerytalnego.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że dokonanie z dniem 1 stycznia 2010 r. weryfikacji wysokości emerytury C. G. w trybie przepisów ustawy zmieniającej z 2009 r. musi także osłabiać tę argumentację, zważywszy choćby na zasadę ciągłości funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa (art. 2 i art. 241 Konstytucji RP – por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. K 4/06, OTK-A 2006 nr 3, poz. 32). Tym samym aktualna ingerencja ustawodawcy w słusznie nabyte prawo odwołującej się do renty rodzinnej podyktowana była wyłącznie tym, że prawodawca, po 7 latach od wprowadzenia zmian do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przepisami ustawy zmieniającej z 2009 r. i po 27 latach od zmian ustrojowych uznał, że należy poprawić niepełną w tym

zakresie poprzednią legislację, nadto przy zastosowaniu wyraźnie represyjnego wskaźnika 0,0% za każdy rok służby. Wynika to zresztą wprost z uzasadnienia projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r., w którym stwierdzono, że początkowo, po wejściu w życie ustawy z zmieniającej z 2009 r., organ emerytalny dokonywał weryfikacji rent rodzinnych w oparciu o informację Instytutu Pamięci Narodowej o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa zmarłego funkcjonariusza z uwzględnieniem art. 24 pkt 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, niemniej ostatecznie od tego odstąpił, mając na względzie utrwaloną jednolitą praktykę sądów uznających, że tego rodzaju weryfikacja rent rodzinnych jest niedopuszczalna z uwagi na brak wyraźnego w tym zakresie uregulowania. W tej sytuacji obniżenie świadczenia rentowego odwołujące się nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych zasad: ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, proporcjonalności (ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od tej dotychczas przez nią pobieranej, co więcej, była też niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego) oraz zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca nie może bowiem w nieskończoność powoływać się na - mającą uzasadniać jego postąpienie - zasadę sprawiedliwości społecznej (*nota bene* przy uchwalaniu ustawy zmieniającej z 2016 r. zabrakło szeroko rozumianych konsultacji społecznych) czy chęć ograniczenia przywilejów związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, skoro już raz ta argumentacja legła u podstaw przeprowadzonej w trybie przepisów ustawy zmieniającej z 2009 r. weryfikacji emerytur funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa. Jest to niedopuszczalne tym bardziej w odniesieniu do rent rodzinnych po tych funkcjonariuszach, na których przenosi się tym sposobem odpowiedzialność za nie swoje czyny, przy czysto też hipotetycznym założeniu ustawodawcy, że uprawnieni do rent rodzinnych korzystali z profitów przynależnych służbie ich współmałżonka czy rodzica, stawiając ich nadto w iluzorycznej sytuacji możliwości wykazania przesłanek z art. 24a ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wyłączających weryfikację świadczenia (tj. udowodnienia, że zmarły przed 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego, co może być

niemożliwe zarówno z uwagi na znaczny upływ czasu, jak też znany z doświadczenia życiowego fakt, że tego rodzaju działania podejmowane były w ukryciu, bez wiedzy członków rodziny, aby nie narażać ich na ewentualne konsekwencje). Tym samym cała obszerna argumentacja skarżącego organu emerytalnego, jak również sędziego zgłaszającego zdanie odrębne oparta na stanowisku zarówno Trybunału Konstytucyjnego zajęтым w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15), jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyrażonym w Decyzji nr 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r. - jako odnoszących się do przepisów ustawy zmieniającej z 2009 r., nadto, siłą rzeczy bez uwzględnienia sytuacji świadczeniobiorców pobierających renty rodzinne po zmarłych funkcjonariuszach służby bezpieczeństwa, traci na aktualności przy rozpoznawaniu przedmiotowej sprawy.

Sąd Apelacyjny podkreślił też, że Sąd Okręgowy nie negował, że z nadesłanej przez Instytut Pamięci Narodowej informacji wynikało, że zmarły mąż odwołującej się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w związku z czym nieuzasadnione są zarzuty apelacyjne, z którym miałyby wynikać błędne rozumienie tego przepisu czy też art. 33 ust. 4 tej ustawy, czy też błędy w ustaleniach faktycznych dotyczących przebiegu służby.

Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, powołana Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, mając przy tym pierwszeństwo przed ustawą, stosownie do art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2016r., III UZP 4/16, OSNP 2017 nr 12, poz. 167). Sąd krajowy jest uprawniony do interpretacji prawa krajowego w kontekście postanowień Konwencji O konieczności zaś tak rozumianej interpretacji prawa krajowego, nadto w aspekcie przewidzianej w art. 1 Protokołu Nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zasady zachowania stosownej proporcjonalności przy ingerencji w prawo własności i to w odniesieniu do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 26 lipca 2011 r., w sprawie Moskal przeciwko Polsce - skarga nr 10375/05, który to

wyrok zapoczątkował taką sądową wykładnię art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 504; dalej ustawa emerytalna), która w przypadku potwierdzenia naruszenia powyższej zasady proporcjonalności w odniesieniu do danego świadczeniobiorcy prowadziła do odmowy zastosowania tego przepisu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 września 2010 r., III UK 94/09, LEX nr 621346; z dnia 24 marca 2011 r., I UK 317/10, OSNP 2012 nr 7-8, poz. 101 czy uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2013 r. III UZP 5/12, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 288). Dalszą konsekwencją powołanego wyroku TSUE był także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11 (OTK-A 2012 nr 2, poz. 16) - a w efekcie zmiana przepisów krajowych ustaw zaopatrzeniowych w zakresie przesłanek koniecznych do wzruszenia ostatecznych decyzji organów emerytalno-rentowych ustalających prawo do świadczenia, jak i określających jego wysokość przy wprowadzeniu cezury czasowej dla podjęcia tego rodzaju działań. Z tych to względów Sąd Apelacyjny uznał, że jest w pełni uprawniony do dokonania oceny, czy obniżenie renty rodzinnej D. G. nastąpiło zgodnie ze standardem wyznaczonym przez art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Sąd Apelacyjny przypomniał, że przewidziana w powołanym przepisie zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa Unii, które powinny być przestrzegane przez uregulowania krajowe i, wiążąc się bezpośrednio z prawem własności, przewiduje, że nikt nie może być pozbawiony własności, chyba że w interesie publicznym i na określonych prawem warunkach. Niewątpliwie zaś świadczenia emerytalno-rentowe należą do osobistych dóbr majątkowych, tak więc każda ingerencja ustawodawcy w tego rodzaju uprawnienie, bez względu na to, czy prowadzić będzie do całkowitej utraty prawa do świadczenia czy też - jak w przypadku odwołującej się - zmniejszenia jego wysokości, stanowi naruszenie prawa własności rodzące pytanie, czy podjęte w tym celu przez prawodawcę działania były adekwatne oraz niezbędne dla zakładanego celu, a także czy zastosowano w tym względzie właściwe proporcje pomiędzy interesem publicznym, a interesem jednostki (przy uwzględnieniu w tym konkretnym przypadku sytuacji odwołującej się). Na tak zadane pytania należy, zdaniem Sądu Apelacyjnego, odpowiedzieć zdecydowanie przecząco. Obniżenie

bowiem wysokości renty rodzinnej było drastyczne, sięgając poziomu poniżej przeciętnej renty rodzinnej z systemu powszechnego (z kwoty 4.175,68 zł brutto miesięcznie do kwoty 1.570,28 zł, przy przeciętnej rencie rodzinnej z systemu powszechnego wynoszącej 1.725,33 zł) i to w sytuacji gdy z uwagi na wiek (D. G. jest urodzona w 1933 r.) odwołująca się pozbawiona została możliwości adaptacyjnych do nowej sytuacji choćby przez podjęcie dodatkowego zatrudnienia rekompensującego utratę części świadczenia rentowego. Równocześnie celem podjętych przez ustawodawcę działań było obniżenie rent rodzinnych po funkcjonariuszach służby bezpieczeństwa niejako „przeoczonych” przy wprowadzaniu w życie ustawy zmieniającej z 2009 r., która nie objęła swoim działaniem tej grupy świadczeniobiorców, przy użyciu tej samej argumentacji co uprzednio, a którą można ująć jako konieczność wymierzenia sprawiedliwości dziejowej, ostatecznego rozliczenia się z dziedzictwem systemu totalitarnego. Już więc tak określony cel, wyznaczony przez prawodawcę po 27 latach od przejścia transformacji ustrojowej i po 7 latach od podjętej pierwszej próby jego realizacji jest, w ocenie Sądu Apelacyjnego, w chwili obecnej nieakceptowany (por. wyrok ETPCz z dnia 7 kwietnia 2009 r., w sprawie Zickus przeciwko Litwie, skarga nr 6652/02, w którym, oceniając przyjęte na Litwie instrumenty prawne o charakterze dekomunizacyjnym, Trybunał wyraził pogląd, że dla oceny proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań znaczenie ma czas, jaki upłynął od zaprzestania współpracy funkcjonariusza z KGB, a zmarły mąż odwołującej się zaprzestał służby jeszcze w 1983 r.). Biorąc to pod uwagę, Sąd Apelacyjny stwierdził, że w 2016 r. nie było uzasadnionego interesu publicznego do podjęcia przez prawodawcę działań zmierzających do obniżenia rent rodzinnych po funkcjonariuszach służby bezpieczeństwa. Niezależnie od tego zastosowany przez ustawodawcę mechanizm obniżenia tego rodzaju świadczeń był arbitralny (bo np. tak jak w przypadku odwołującej się decydował sam fakt pozostawania w związku małżeńskim z funkcjonariuszem pełniącym służbę w organach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), nadto przy niespotykanym nawet w ustawie zmieniającej z 2009 r. zerowym przeliczniku za każdy rok służby, a więc tego rodzaju działania prawodawcy nie mogą być uważane za adekwatne do założonego celu. W końcu przyjęte rozwiązania prawne w żaden sposób nie

uwzględniały interesu jednostki i tym samym trudno nawet mówić o zachowaniu jakichkolwiek proporcji pomiędzy interesem publicznym a interesem jednostki. Stosowany wzorzec proporcjonalności wręcz wykazuje, że prawodawca potraktował gorzej pobierających renty rodzinne po funkcjonariuszach służby bezpieczeństwa od tych, którzy nabyli to prawo po funkcjonariuszach skazanych za przestępstwo karne (art. 10 i art. 10 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). W tym bowiem ostatnim przypadku skazany funkcjonariusz nabywa prawo do świadczeń z powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego z przelicznikiem za każdy rok służby 1,3 %, a renta rodzinna po nim nie doznaje żadnego ograniczenia.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku organ rentowy zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego:

a) art. 178 w związku z art. 7 i art. 8 Konstytucji RP oraz art. 24 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji stanowiska, że sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa, na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję, uznając go za niekonstytucyjny,

b) art. 188 Konstytucji RP w związku z art. 24 a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na wydaniu rozstrzygnięcia o niekonstytucyjności art. 24a ustawy zaopatrzeniowej w „zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, pomimo jednoznacznego przydzielenia przez ustawę zasadniczą kompetencji w zakresie oceny ustaw, umów międzynarodowych z Konstytucją RP wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu,

c) art. 188 Konstytucji RP w związku z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez uznanie, iż sąd powszechny rozpoznający odwołanie może nie zastosować przepisu prawa, na podstawie którego wydano zaskarżoną decyzję, uznając go za niezgodny z Konwencją, pomimo braku oceny w tym zakresie dokonanej przez uprawniony konstytucyjnie organ, tj. Trybunał Konstytucyjny,

d) art. 24a w związku z art. 13b ust 1 pkt 4 oraz pkt 5 lit. b tiret II i lit. d tiret 1 oraz lit. e tiret 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 1 i

art. 2 ust 2 i ust. 4 ustawy zmieniającej z 2016 r., przez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy bezsporne jest, iż mąż odwołującej się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa zdefiniowaną w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a w związku z tym spełnione zostały przesłanki warunkujące ponowne przeliczenia świadczenia,

e) art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego niezastosowanie pomimo ustalenia w toku postępowania dowodowego, iż mąż odwołującej się C. G. pełnił funkcje kierownicze w Wydziale II KWMO oraz w Wydziale „B” KWMO, a więc w jednostkach Służby Bezpieczeństwa zajmujących się zbieraniem niejawnych informacji o obywatelach, ich zachowaniu, przekonaniach, poglądach, nawiązywanych kontaktach, celem dalszego ich wykorzystania, w tym do inwigilacji i wykorzystywania przeciwko poszczególnym osobom, uznanym za wrogów systemu komunistycznego,

f) art. 2, art. 32, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 w związku z art. 188, art. 178, art. 193 Konstytucji RP oraz art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez autonomiczne uznanie, iż art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości wobec prawa, oraz zasadę ochrony praw nabytych w sytuacji, gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, a co za tym idzie, również członkom ich najbliższej rodziny oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego,

g) art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez Sąd drugiej instancji, iż wskutek ponownego przeliczenia świadczeń odwołującej się dokonanego „na podstawie przepisów ustawy zmieniającej oraz art. 24a ustawy zaopatrzeniowej”, doszło do naruszenia jej praw nabytych, prawa własności, podczas gdy przepisy tych ustaw nie pozbawiły odwołującej się świadczenia z zaopatrzenia emerytalno-rentowego, a jego wysokość została jedynie ograniczona i to do kwoty przewyższającej minimalną wysokość tego typu świadczeń wypłacanych w Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z tym nieprawidłowe

było przyjęcie przez Sąd drugiej instancji, iż świadczenie odwołującej się uległo drastycznemu obniżeniu i w związku z tym naruszona została zasada proporcjonalności, którą należy brać pod uwagę, oceniając dopuszczalność oraz zgodność z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Konstytucją RP dokonywanych przez prawodawcę zmian w przepisach odnoszących się do zaopatrzenia emerytalno-rentowego,

h) art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 6, art. 7 i art. 14 EKPCZ w związku z art. 90 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 24a ust. 1-8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez błędną ich wykładnię, co doprowadziło do przyjęcia przez „Sąd pierwszej instancji”, iż w skutek ponownego przeliczenia świadczenia odwołującej się dokonanego na podstawie przepisów ustawy zmieniającej oraz art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy doszło do naruszenia jej praw nabytych, prawa własności, podczas gdy powołane przepisy Konwencji, jak również Konstytucji RP umożliwiają ingerencję w te prawa oraz nie gwarantują nienaruszalności wysokości przyznanego uprzednio świadczenia, a ponadto świadczenie odwołującej się zostało ograniczone po raz pierwszy (świadczenie przyznano w 2017 r.) oraz ustalono je po ponownym przeliczeniu w wysokości przewyższającej minimalną wysokość świadczenia z tytułu renty rodzinnej ustalonego w powszechnym systemie emerytalnym (art. 85 ust 2 ustawy emerytalnej);

2. naruszenie prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) art. 193 Konstytucji RP w związku z art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez nieskierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w związku z podzieleniem przez Sąd Apelacyjny w [...] wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przepisów, w oparciu o które wydano zaskarżoną decyzję, tj. art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, a w konsekwencji orzeczenie „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego, pomimo braku kompetencji w tym zakresie,

b) naruszenie art. 177 § 1 pkt. 3¹ k.p.c. w związku z art. 188 oraz art. 193 Konstytucji RP, przez niezawieszenie postępowania z uwagi na skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych odnośnie do zgodności z Konstytucją RP samego sposobu i trybu uchwalenia ustawy zmieniającej z 2016 r. oraz art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zarejestrowanych pod sygn. akt P 4/18, P 16/19, P 10/20, w sytuacji, gdy głównym zarzutem odwołującej się była właśnie przedmiotowa niezgodność z Konstytucją RP przepisów, w oparciu o które wydano zaskarżoną decyzję, podzielana również przez Sąd zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji.

Organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i oddalenie odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w W. z dnia 2 sierpnia 2017 r. oraz rozstrzygnięcie o kosztach postępowania według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z brzmieniem art. 24a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie pełniącej służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przepisów tej ustawy, renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24 ustawy zaopatrzeniowej, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów obniżających świadczenia takim funkcjonariuszom, wprowadzonych ustawą zmieniającą z 2016 r.

W myśl art. 7 ustawy zmieniającej z 2016 r., weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Legitymacja do działania organu z urzędu w przypadkach objętych hipotezą art. 24a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy została zawarta w art. 2 ust. 2 tej ustawy zmieniającej z 2016 r. Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, w przypadku osób pobierających renty rodzinne przysługujące po

osobach, w stosunku do których z informacji, o której mowa w art. 13a ustawy zmienianej w art. 1, wynika, że pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zmienianej w art. 1, i które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy mają przyznane świadczenia na podstawie ustawy zmienianej w art. 1, organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy zmienianej w art. 1, wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń, o których mowa w art. 24a ustawy zmienianej w art. 1. Przepis, zgodnie z jego treścią, znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej mają przyznaną rentę rodzinną. Konsekwencją zastosowania trybu wskazanego w art. 2 ust. 2 ustawy zmieniającej jest również natychmiastowa wykonalność decyzji zmieniającej wysokość renty wynikająca z art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej z 2016 r. Opisana procedura nie ma zastosowania w przypadku osób, którym renta rodzinna była ustalana od 1 stycznia 2017 r. Wówczas w trakcie postępowania w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego organ emerytalny ustala wysokość świadczenia, stosując zarówno art. 24 ustawy zaopatrzeniowej, jak również art. 24a tej ustawy.

W konsekwencji, prawomocne decyzje organu emerytalnego ustalające prawo do renty rodzinnej, wydane od 1 stycznia 2017 r., nie mogą być przedmiotem postępowania wszczętego na podstawie art. 2 ustawy zmieniającej z 2016 r., ponieważ nie obejmuje ich dyspozycja tego przepisu. W takich sytuacjach organowi pozostaje weryfikacja, czy w sprawie nie została spełniona jedna z enumeratywnych przesłanek wymienionych w art. 33 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, uprawniających do zmiany lub uchylenia decyzji na wniosek lub z urzędu. Należy przy tym wskazać, że ten ostatni przepis w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2016 r. ograniczał możliwość weryfikacji prawomocnej decyzji tylko do sytuacji, w których zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość. Od dnia 18 kwietnia 2017 r. rozszerzeniu uległ katalog sytuacji, w których jest dopuszczalne uchylenie lub zmiana prawomocnej decyzji (ust. 1), jednak takie możliwości są ograniczone w czasie (ust. 4). Aktualnie zatem (od 18 kwietnia 2017 r.) ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewiduje możliwość uchylenia lub zmiany decyzji ustalającej prawo do

zaopatrzenia emerytalnego lub ustalającej wysokość świadczeń także w przypadku błędu organu rentowego (art. 33 ust. 1 pkt 6), ograniczając czasowo możliwość stosowania tego instrumentu do 3 lat od wydania pierwszorazowej decyzji.

Należy mieć na uwadze to, że organ emerytalny nie wycofał z obrotu decyzji z dnia 21 marca 2017 r. (ani jej nie zmienił jej, ani jej uchylił) w trybie art. 33 ust. 1 pkt 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Tym samym doszło do wydania decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Zgodnie z art. 11 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się między innymi przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to, że zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 6 k.p.a. nie jest możliwe wydanie decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Taka okoliczność byłaby również przesłanką stwierdzenia nieważności powtórnej decyzji zgodnie z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. Innymi słowy, bez wzruszenia decyzji z dnia 21 marca 2017 r. nie jest możliwe ponowne ustalenie wysokości renty rodzinnej odwołującej się, bowiem ponowne rozstrzygnięcie przez organ sprawy załatwionej wcześniej decyzją ostateczną jest możliwe tylko po uchyleniu pierwotnej decyzji w ustalonym przez prawo trybie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 1981 r., SA 895/81, ONSA 1981 nr 1, poz. 47), w tym wypadku - po uchyleniu lub zmianie decyzji z dnia 21 marca 2017 r. w trybie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd jest bowiem związany ostateczną decyzją administracyjną wydaną przez uprawniony organ w powierzonym mu ustawą przedmiocie do czasu jej uchylenia lub stwierdzenia nieważności w postępowaniu administracyjnym - art. 16 § 1 k.p.a. (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008 nr 3, poz. 30; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2009 r., III CZP 28/09, LEX nr 508951 i np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2010 r., I CSK 312/09, LEX nr 565992 i z dnia 5 czerwca 2009 r., I CSK 504/08, LEX nr 511981).

Wobec powyższego zaskarżony wyrok odpowiada prawu z innych przyczyn niż te, które legły u jego podstaw. Tym samym skarga kasacyjna podlega oddaleniu, ponieważ jej podstawy są bez znaczenia dla wyniku sprawy. Dopiero bowiem

swoiste wznowienie postępowania przewidziane w art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy otwierałoby drogę do rozważania argumentów, jakimi posłużył się Sąd Apelacyjny a kwestionowanych przez skarżącego.

Należy jedynie wskazać, że w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Artykuł 91 ust. 2 Konstytucji nakłada w związku z tym na sąd obowiązek odmowy zastosowania ustawy wówczas, gdyby się okazało, że nie można jej pogodzić z umową międzynarodową (w tym przypadku Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Reguła kolizyjna zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP nakazuje jednak przede wszystkim wykorzystać taką możliwość wykładni ustawy, która da się pogodzić z Europejską Konwencją. Zatem nie wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego sąd, który dokonuje wykładni przepisów, uwzględniając wiążący Polskę standard konwencyjny (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Ta zaś wykładnia powinna uwzględniać, że stosownie do art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Postanowienia te nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie Philippou przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148/10; decyzja z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie Mockiene przeciwko Litwie, 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. Ingerencja ze strony organu władzy publicznej w poszanowanie mienia musi zatem być zgodna z prawem, musi także realizować cele, mieszczące się w granicach interesu publicznego. Ponadto każda ingerencja

w poszanowanie mienia musi być rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Stąd też musi zachodzić „sprawiedliwa równowaga” pomiędzy wymogami interesu publicznego a wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących danej osobie.

Należy też dostrzec, że problem odebrania przywilejów funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa stanowił przedmiot wypowiedzi ETPCz, który rozpoznał 1.628 spraw z perspektywy naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia (skarga nr 15189/10, Adam Cichopek przeciwko Polsce) Trybunał podkreślił, że: (-) obniżenie lub zawieszenie emerytury może stanowić ingerencję we własność, która musi być uzasadniona; (-) pojęcie „interes publiczny” jest z konieczności szerokie. Uznając za naturalne, że swoboda ustawodawcy przy implementacji polityki społecznej i gospodarczej powinna być szeroka, Trybunał wielokrotnie deklarował, że szanuje ocenę ustawodawcy w zakresie tego, co leży w interesie publicznym, jeśli nie jest ona oczywiście pozbawiona uzasadnionych podstaw. Nie jest ona jednak nieograniczona. Trybunał musi być przekonany, że została zachowana rozsądna proporcja między użytymi środkami i celem, jaki miał być w ten sposób osiągnięty. Wyraża to pojęcie „właściwa równowaga”, jaka musi być zachowana między wymaganiami ogólnego interesu społeczności i ochrony podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi upewnić się, czy na skutek ingerencji dana osoba nie została nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążona; (-) przy ocenie proporcjonalności środków podejmowanych przez państwo w sferze praw emerytalnych ważne jest ustalenie czy prawo skarżącego do świadczeń z danego systemu ubezpieczeń społecznych zostało naruszone w sposób dotyczący samej jego istoty. Ważna może być również natura odebranego świadczenia, w szczególności, czy jego źródłem był szczególnie korzystny system emerytalny dostępny jedynie pewnym grupom. Ocena w tym zakresie różni się zależnie od konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego; całkowite pozbawienie uprawnień powodujące utratę środków utrzymania, co do zasady oznacza jednak naruszenie prawa własności, ale rozsądna i umiarkowana obniżka już nie; tymczasem w Polsce obniżka nie przekroczyła 25-30%, a jednocześnie pozwoliła zachować współczynnik 2,6% za każdy rok służby w demokratycznej Polsce a także dodatki z tytułu pełnienia służby

w warunkach niebezpiecznych; (-) charakter świadczenia (przyznanie go w ramach specjalnego systemu i tylko dla określonego katalogu osób) także musi być wzięty pod uwagę; (-) kwestia uprzywilejowanej pozycji, z jakiej korzystały osoby należące do komunistycznej elity, policji politycznej czy sił zbrojnych była już badana przez Trybunał (vide: sprawy Goretzky przeciwko Niemcom, decyzja nr 52447/99; Lessing i Reichelt przeciwko Niemcom, decyzja nr 49646/10) i uznana za słuszną, co do celu jakim było wyeliminowanie wygórowanych świadczeń, zwłaszcza po zmianie na ustrój demokratyczny; (-) skarżący nie mogą oczekiwać, że przywileje przyznane im w czasach komunistycznego reżimu będą w każdych okolicznościach nieodwoływalne (zob. uzasadnienie przywołanej wyżej uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20).

Istotne znaczenie ma także zawarte w uchwale III UZP 1/20 stwierdzenie, że 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, ale w każdym przypadku reguły i zasady tego rozliczenia nie mogą pozostawać w opozycji do gwarancji sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). To zaś oznacza, że rację ma Sąd drugiej instancji, że samodzielne i merytoryczne rozpoznanie sprawy jest konieczne z uwagi na konstytucyjne uprawnienie odwołującej się do rozpoznania jej sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 ust.1 Konstytucji RP i art.6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) oraz opieszałość Trybunału Konstytucyjnego w procedowaniu nad zadanymi przez Sąd Okręgowy w W. pytaniami prawnymi (w dotyczącej bezpośrednio wnioskodawczyni powołanej wyżej sprawie P 6/19 Trybunał Konstytucyjny, poza jej zarejestrowaniem, nie podjął żadnych dalszych czynności, a z kolei w sprawie P 4/18 pierwsza rozprawa wyznaczona została dopiero po upływie 2 lat od jej zarejestrowania, po czym czterokrotnie przesuwano jej termin tak, że do dnia dzisiejszego Trybunał nie wydał orzeczenia). W tej sytuacji, zawieszenie postępowania sądowego może doprowadzić do naruszenia praw osób pobierających świadczenia emerytalne i rentowe, gdyż przypomnieć należy, że decyzje, pomimo ich zaskarżenia, wywołują skutki prawne, co oznacza, że przez

cały czas trwania zawieszonego postępowania, osoba pobiera emeryturę (inne świadczenie) w obniżonym wymiarze. Nie należy także ignorować tego, że wielu odwołujących się to osoby w zaawansowanym wieku, niekiedy schorowane, które mogą po prostu nie doczekać się rozstrzygnięcia zawieszonego na kilka lat postępowania. W tym zakresie warto zauważyć, że 9 marca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował rządowi polskiemu skargi 23 obywateli polskich zarzucających, że postępowania w sprawie odwołań od decyzji obniżających ich świadczenia, wydanych na podstawie ustawy zmieniającej z 2016 r. prowadzone są przewlekłe, co narusza gwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPCz prawo do rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie”. Skarżący zarzucają także, że sposób procedowania w ich sprawach, związany z zawieszeniem postępowania w związku z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, doprowadził do faktycznego pozbawienia ich dostępu do sądu. Ponadto, skarżący wskazują na brak efektywnych środków odwoławczych w sprawie przewlekłości postępowania wynikającej z działalności Trybunału Konstytucyjnego (art. 13 w związku z art. 6 ust. 1 EKPCz).

W tym też kontekście (przewlekłości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) należy przyjąć dopuszczalność tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw, a jej uzasadnieniem jest *de facto* niezdolność Trybunału Konstytucyjnego do wydania rozstrzygnięcia w sprawie ustawy zmieniającej z 2016 r. Argument ten opiera się na wypracowanej przez piśmiennictwo tzw. doktrynie konieczności (zob. P. Mikuli, Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 635-648. 96; L. Garlicki, Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7-9, s. 20-23 oraz wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2021 r., III AUa 1210/20; z dnia 11 marca 2021 r., III AUa 1195/20; z dnia 27 stycznia 2021 r., III AUa 1084/20 – niepublikowane). W przywołanej literaturze podkreśla się, że dopuszczalność samodzielnego orzekania o konstytucyjności ustaw przez sądy budziła od lat spory zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Przeciwnicy incydentalnej kontroli konstytucyjności kierowali się przede wszystkim przeświadczeniem, że kontrolę konstytucyjności ustaw powierzono Trybunałowi Konstytucyjnemu i że jest on zdolny do skutecznego i

rzetelnego wypełniania tej kompetencji. Tworzenie konkurencyjnych procedur kontroli konstytucyjności ustaw nie było więc niezbędne do ochrony nadrzędności Konstytucji RP, a jego szkodliwym skutkiem mogłoby być osłabienie pozycji Trybunału Konstytucyjnego i zakłócenie spójności jego orzecznictwa. Natomiast obecne zakłócenie zdolności Trybunału Konstytucyjnego do realizowania swoich kompetencji pozbawia te argumenty dawniejszej siły przekonywania. Jeżeli bowiem miałyby się okazać, że Trybunał Konstytucyjny w dłuższym przedziale czasowym miałby zostać pozbawiony możliwości skutecznego i rzetelnego orzekania o konstytucyjności ustaw, to oznaczałoby przejściowy zanik procedur kontroli konstytucyjności ustaw. Pozostawiałoby to parlamentowi pełnię władzy prawodawczej, zwłaszcza w sytuacji, gdy jego rozstrzygnięcia spotkałyby się z aprobatą Prezydenta RP. Mogłoby to prowadzić do zmarginalizowania zasady nadrzędności Konstytucji RP i zachęcać do stanowienia niekonstytucyjnych ustaw, wymykających się spod jakichkolwiek procedur kontrolnych. Oznaczałoby to pozbawienie znaczenia podstawowych zasad ustrojowych, takich jak zasada konstytucjonalizmu i zasada podziału władz, mogłoby też istotnie zagrozić ochronie konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Innymi słowy, naruszenie konstytucyjnej pozycji Trybunału Konstytucyjnego nie może być premiowane uznaniem, że Konstytucja RP – jako taka – zostaje pozbawiona gwarancji swojej nadrzędności wobec ustawy. W konkluzji, jeżeli sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że:

- 1) po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną;
- 2) po drugie, że w sprawie nie wypowiedział się dotąd Trybunał Konstytucyjny, i
- 3) po trzecie, że nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, to

dysponuje on kompetencją do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia. Konkluzja ta sformułowana została w celu poszukiwania remediów w związku z zakłóceniem działalności Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się więc przede wszystkim do sytuacji o charakterze nadzwyczajnym. Po drugie, sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i – na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne – dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw. Do ustalenia tej

wykładni istotnych wskazówek może dostarczać orzecznictwo – dawne i obecne – Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie, odmowa stosowania przepisów ustawowych nie powinna prowadzić do zakłócenia jednolitości orzecznictwa sądowego. Choć kompetencja ta przysługuje wszystkim sądom, to przed jej zastosowaniem zawsze należy rozważyć celowość uzyskania stanowiska Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeśli jest to proceduralnie możliwe i nie doprowadzi do odmowy ochrony prawnej w konkretnej sprawie. Takie właśnie kształtowanie jednolitości orzecznictwa przyświecało wydaniu uchwały III UZP 1/20 (zob. pkt 33 uzasadnienia uchwały).

Podsumowując, jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją RP wskazanych przepisów ustawy.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

a.s.