

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość świadczeń **G. Ż.** od **1 października 2017 r.**

W decyzji dotyczącej emerytury wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota **6424,94 zł.** Emerytura wynosi **57,20%** podstawy wymiaru, a jej łączna wysokość wynosi **3675,07 zł.** Jednocześnie ogranicza się jej wysokość do **2.069,02 zł,** to jest do przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS. Jako podstawę prawną decyzji wskazano przepisy - **art. 15c** 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm. dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz otrzymaną z IPN Informację z dnia **4 kwietnia 2017 r.**

(decyzja k. 164 akt MSWiA)

Od powyższej decyzji odwołał się wnioskodawca, zarzucając naruszenie m.in. art. 2, 67 ust. 1, 30,32,45 Konstytucji RP, a także Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wniósł o zmianę decyzji i przyznanie świadczenia w dotychczasowej wysokości.

(odwołanie – k. 3)

W odpowiedzi na odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Uzasadniając swoje stanowisko organ rentowy wskazał, iż zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.), w brzmieniu ustalonym przez przepisy 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 roku, poz. 2270).

/odpowiedź na odwołanie – k. 28/

Postanowieniem z dnia 24.05. 2019 r SO w Warszawie zawiesił postępowanie na podstawie art. 177§1pkt.3(1)kpc.

/postanowienie – k. 37/

Postanowieniem z dnia 12 maja 2021 r SO w Warszawie podjął zawieszony postępowanie i przekazał sprawę w przedmiocie wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 461 § 3 kpc SO w Łodzi.

/postanowienie – k. 53/

Na rozprawie w dniu 19.10.2021 r wnioskodawca oświadczył, że w niniejszym postępowaniu dochodzi wyłączenie zmiany decyzji dotyczącej wysokości emerytury, a przed SO w Warszawie toczy się postępowanie w zakresie wysokości renty.

/e- prot. 00:02:37/

Sąd ustalił następujący stan faktyczny

G. Ż. w okresie służby zajmował następujące stanowiska:

-1.12.1984 – 31.08.1987 – referent – Grupa Paszportów (...) w O.

- 1.09.1987 – 8.05.1990 – słuchacz etatowy – Wyższa Szkoła (...) w L./Wydział (...) Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych

- 9.05.1990 – referent Grupa Paszportów (...) w O..

Był dwukrotnie delegowany do służby w P. i T..

(pismo z IPN k 78, akta osobowe z opisem przebiegu całej służby – płyta CD, akta osobowe)

Wnioskodawca zajmował się czynnościami administracyjnymi, przygotowywał akta obywatela, zakładał nowe, wykonywał sprawozdania, dokonywał wpisów w dowodach, czasami w zastępstwie przyjmował wnioski paszportowe. Dotyczyło to obywateli, którzy jechali do krajów demokracji ludowej. Nie decydował o wydawaniu paszportu. Nie prowadził żadnych postępowań, nie uczestniczył w żadnych procesach. Nie stosował prowokacji. Nie naruszał podstawowych praw i wolności obywateli, zwłaszcza walczących o niepodległość i suwerenność, nie znał takich osób. Nie utożsamiał się z państwem totalitarnym, nie wspierał go.

Wnioskodawca motywował przyjęcie do służby tym, że praca funkcjonariusza jest ciekawa, interesująca i pożyteczna społecznie. W toku służby był opiniowany pozytywnie i nagradzany nagrodami pieniężnymi.

Przed przyjęciem do służby był członkiem Związku Zawodowego (...) i uczestniczył w strajkach. Po powrocie ze szkoły oficerskiej zaczął pracę w Policji, pracował w wydziale dochodzeniowo – śledczym. Została wystawiona opinia przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną, zgodnie z którą został uznany za odpowiadającego wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika MSW określonym w ustawie i posiadającego kwalifikacje do pełnienia służby w policji. W okresie służby po 1990 roku był także nagradzany, awansowany i opiniowany pozytywnie. Otrzymał Brązową Odznakę (...) oraz Srebrny Krzyż Zasługi. Od 1999 roku pracował na stanowisku kierowniczym

/zeznania wnioskodawcy – e – prot. 00:03:51 w zw.z 00: 11:5, podanie, wywiad, oświadczenie, opinie, rozkazy personalne, informacja o przebiegu służby - akta osobowe /

Zadaniem Wyższej Szkoły (...) w L. było kształcenie i wychowanie kadr do objęcia stanowisk oficerskich w SB. Celem komórek terenowych pionu paszportów SB było m.in. prowadzenie wstępnego rozpoznania osób wyjeżdżających oraz przyjeżdżających do PRL dla potrzeb jednostek operacyjnych SB, MO i (...), informowanie zainteresowanych resortów oraz instytucji politycznych i państwowych o zjawiskach występujących w międzynarodowej wymianie osobowej, które mogłyby godzić w interesy społeczno – polityczne państwa, prowadzenie ewidencji, w tym osób, którym zastrzeżono wyjazdy za granicę, odmawiających powrotu do kraju, także zbioru informacji o negatywnych zachowaniach obywateli polskich za granicą. Do zakresu działania grup paszportów (...) należało przede wszystkim czynności związane z procedurą wydawania paszportów, kontrola powrotów do kraju, ewidencjonowanie faktów przedłużenia pobytu, podejmowania nauki i pracy zarobkowej oraz przypadków odmowy powrotu, organizowanie wstępnego rozpoznania operacyjnego wśród osób wyjeżdżających oraz przyjeżdżających do PRL oraz typowanie spośród ich grona kandydatów do ewentualnego wykorzystania operacyjnego.

/pismo IPN – k. 71/

Wnioskodawca jest uprawniony do emerytury i renty policyjnej.

(bezsporne)

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w Ł., sporządzonej dla organu rentowego w dniu 4.04.2017 roku wynika, iż wnioskodawca, w okresie od 1.12.1984 do 9.05.1990 roku pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.)/art. 13 b ust. 1 pkt.5 lit. b tiret 7 – Grupa Paszportów SB, art. 13b ust. 1 pkt.5 lit.e tiret 7 – Wyższa Szkoła (...), art. 13b ust.1 pkt. 5 lit. E tiret 5 – Wydział (...) Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych w Ł./

(informacja k.189 akt rentowych, pismo – k.71).

Wyrokiem z dnia 19.04.2012 r SO w Warszawie zmieniając decyzję w przedmiocie wysokości emerytury uznał, m.in. że okres 1.09.1987 – 14.05.1990 nie był okresem służby w organach bezpieczeństwa.

/kserokopia wyroku – k. 25/

Sąd Okręgowy zważył, co następuje

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko domniemania zgodności z Konstytucją przepisów prawa. Oznacza to, że Sąd nie będzie odnosił się do kwestii konstytucyjności art. 15c w związku z art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.).

Należy zwrócić uwagę, że postanowieniem z dnia 24.01.2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, dotyczącym zgodności z Konstytucją przywołanych powyżej przepisów. Na dzień wyrokowania w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie zajął stanowiska.

Sąd rozpoznający odwołania ma obowiązek samodzielnie dokonać oceny zgodności zastosowanych przez organ rentowy przepisów z prawem międzynarodowym, a tego nie dotyczy pytanie kierowane do TK, a na co zwrócił uwagę SA w Ł., uchylając postanowienie o zwieszeniu postępowania.

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa 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.), na mocy której wprowadzono art. 13b ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Ustawa zmieniająca wprowadziła także zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury i renty inwalidzkiej nakazując stosowanie art. 15c i 22a ustawy. Przepisy te stanowią, iż w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tymi przepisami nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c).

Wnioskodawca, na mocy ww. przepisów i decyzji wydanej w wykonaniu zacytowanych przepisów, został ograniczony w prawach emerytalnych. Ponadto naznaczono go, jako współuczestnika systemu bezprawia, obniżając świadczenie

emerytalne bez badania jakichkolwiek czynów i ewentualnej - indywidualnej winy. Jednocześnie przyjęto zwiążanie sądów krajowych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwosci. Ustawę uchwalono po blisko 27 latach od transformacji ustrojowej państwa, mimo istnienia konstytucyjnej zasady ciągłości państwa (art. 2 i art. 241 Konstytucji RP) i jego przynależności do systemu prawnego Unii Europejskiej oraz zwiążania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem o Unii Europejskiej (art. 4 i art. 6 (...)). Kryteria wykluczenia ubezpieczonego z systemu ochrony praw podstawowych, budzą wątpliwości w płaszczyźnie ich podstaw, czasu i winy zbiorowej oraz sankcji.

W stanie faktycznym sprawy nie ujawniono dowodów przestępczej działalności wnioskodawcy (**na taką konieczność zwrócił uwagę SN w uchwale z dnia 16.09.2020 r III UZP 1/20**), którą przyjmuje ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w stosunku do każdego zatrudnionego w służbach bezpieczeństwa państwa poprzez definiowanie służby jako wykonywanej na rzecz totalitarnego państwa (art. 13b). W związku z tym powstaje wątpliwość, czy Sąd może być zwiążany retrospektywną sprawiedliwością zdefiniowaną przez ustawodawcę krajowego, bez podważenia praw - zasad podstawowych Unii Europejskiej, będąc także sądem Unii Europejskiej.

Prawo do emerytury nabywa się ex lege, po spełnieniu ustawowych przesłanek. Przesłanki te, co do zasady są jednoznaczne (wiek, staż pracy, ustanie zatrudnienia), ale niekiedy ocenne (np. "konieczność stałej opieki"). Osoba, która w celu spełnienia przesłanek niezbędnych do uzyskania świadczenia podjęła stosowne działania (rezygnacja z pracy, poddanie ocenie stanu zdrowia) i przedłożyła odpowiednie dokumenty, słusznie spodziewa się, że pozytywna decyzja organu rentowego potwierdziła spełnienie wymaganych warunków. Organ rentowy po zbadaniu tych okoliczności wydaje decyzję deklaratoryjną, która ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji nabytego prawa (zob. K. Ślebzak, Glosa do uchwały SN z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03, OSP nr 7-8/2004, poz. 84) (cytat za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie K 5/11).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela w pełni stanowiska innych sądów powszechnych rozpoznających analogiczne sprawy, w tym Sądu Okręgowego w Suwałkach w wyroku z dnia 29 października 2019 r. w sprawie III U 819/19 i Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 12 marca 2020 roku w sprawie VIII U 4713/19 i z tej przyczyny pozwala sobie przytoczyć szeroko zastosowaną w ww. orzeczeniach argumentację, przyjmując ją, jako własną.

Wątpliwości pojawiające się w niniejszej sprawie wynikają z przyjęcia odpowiedzialności zbiorowej przez ustawodawcę krajowego i zwiążania nią sądów w porządku ustawowym. W ocenie Sądu, idea sprawowania sądowego wymiaru sprawiedliwosci opiera się na indywidualnej winie i jest opozycyjna wobec zbiorowej sprawiedliwosci ustawodawcy. W ramach kontroli decyzji organu rentowego, konieczna jest odpowiedź na pytanie o powszechność praw podstawowych Unii Europejskiej i zwiążanie nimi sądów krajowych.

Przede wszystkim należy powołać się na art. 9 i art. 91 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej (...)), zgodnie z którymi prawa podstawowe Unii Europejskiej mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych. W takiej sytuacji każdy sędzia krajowy z powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale obowiązek pominąć w procesie sądowego stosowania prawa, ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej (dalej UE). Sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z prawem pominięcia regulacji krajowych naruszających te prawa.

Powyższych kwestii nie dotyczy wyrok TK z dnia 7.10.2021 r wydany w sprawie K3/21.

W ocenie Sądu, nie można akceptować odpowiedzialności obywateli Unii Europejskiej, którymi są również obywatele Polski, opartej na winie zbiorowej oraz ingerencji ustawodawcy w konstytucyjne uprawnienia sądów do wymierzania sprawiedliwosci. Prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii, za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwosci przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. Ponieważ w polskim porządku prawnym przyjęło unijne standardy zwiążania prawami podstawowymi (art. 9 i art. 91 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 (...)), ustawodawca nie może swobodnie oceniać przeszłości obywateli i wprowadzać sankcji opartych na winie zbiorowej według kryterium zatrudnienia. Ustawodawstwo, które wyjmuje

z ochrony konstytucyjnych zasad obywateli, przy przyjęciu ich odpowiedzialności zbiorowej jest opozycyjne wobec unijnych praw podstawowych.

Zdaniem Sądu, system prawny Unii Europejskiej, z racji bezpośredniego skutku praw podstawowych Unii Europejskiej, umożliwia skonfrontowanie ustawodawstwa krajowego z prawami podstawowymi Unii. Prawa te w porządku krajowym, zgodnie art. 9 i art. 91 Konstytucji, mają charakter normatywny. Sędzia krajowy powinien zagwarantować ich przestrzeganie w ramach sądowego rozstrzygnięcia. Norma sprzeczna z prawem wspólnotowym nie musi być usunięta z systemu poprzez formalną derogację, może być pominięta przez sąd. W państwie deklarującym się, jako związanym zasadą rządów prawa, norma sądowego rozstrzygnięcia, aby obowiązywała, nie może być sprzeczna z zasadami i prawami podstawowymi UE.

W ocenie Sądu, zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby ochronę praw podstawowych UE, sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania w oparciu o art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej jako (...)) lub kreować poprzez wykładnie takie orzeczenie, które zabezpieczą rządy prawa. Dlatego nie można wnioskodawczyni obniżyć świadczenia emerytalnego decyzją organu rentowego, wydaną na podstawie ustawy sprzecznej z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej. W takim znaczeniu Sąd włącza w podstawę rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zasady podstawowe Unii Europejskiej.

W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się, iż Sąd krajowy rozpoznając sprawę powinien rozważyć wszystkie istotne relacje, jakie mogą zachodzić między prawem krajowym a prawem Unii. Chodzi tu zwłaszcza o odróżnienie przepisów stosowanych bezpośrednio (przepisy traktatów mające skutek bezpośredni oraz rozporządzenia i decyzje) od aktów stosowanych pośrednio. Akty pierwszego typu całkowicie wypierają prawo krajowe, w drugim zaś przypadku stosowane jest prawo krajowe z uwzględnieniem zasad UE.

Sąd powinien uwzględnić zasadę pierwszeństwa prawa unijnego oraz zasadę skutku bezpośredniego, a także zasadę efektywności prawa unijnego. Te trzy zasady określają zadania i pozycję sądów krajowych w sferze prawa Unii. Relacje między tymi zasadami i towarzyszącymi im obszarami prawa mogą mieć charakter kolizyjny. W zakresie istniejących regulacji pierwszeństwo powinno należeć do prawa unijnego. Dotyczy to zwłaszcza ogólnych zasad prawa, czyli podstawowych norm prawnych, które ze swej natury są możliwe do stosowania w różnych systemach prawnych.

Bepośrednio obowiązujące prawo Unii powinno być bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich, co w przypadku Polski przewiduje art. 9 i art. 91 pkt 3 Konstytucji RP. Bezpośredni skutek oznacza przede wszystkim nabycie praw i obowiązków w sposób skuteczny wobec innych podmiotów.

Na mocy art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej zasady podstawowe UE, zawarte w Karcie Praw Podstawowych (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) stają się fundamentalnym elementem porządku prawnego Unii (ust. 3).

Natomiast prawa "orzecznicze" nie zostały formalnie skodyfikowane, lecz stanowią rezultat orzecznictwa Trybunału, który "odkrywał" te prawa i określał ich prawne kontury, a jednocześnie nadał im status zasad prawa. Obie kategorie praw podstawowych stanowią część prawa pierwotnego: pierwsze z nich z uwagi na treść art. 6 ust. 1 (...), który przyznaje Karcie moc równą Traktatom, drugie - ze względu na orzecznictwo (...), które nadało im taką rangę.

Orzekając w niniejszej sprawie, Sąd odwołuje się do praw podstawowych dekodowanych z pozycji traktatów (w tym do (...), (...)) oraz KPP poprzez art. 6 (...), jak i orzeczeń ETS. Kluczowe znaczenie dla oceny wydawanych decyzji, ograniczających prawa emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy PRL ma zasada podmiotowości (godności) obywateli UE, zasada rządów prawa, sądowego wymiaru sprawiedliwości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz ochrony własności. Zasady te wywołują skutek bezpośredni w sądowym stosowaniu prawa (zob. A. Wróbel - Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, T.I. Warszawa 2010 r. str.97 i nast.).

W ocenie Sądu, ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2016 r., jak i wydawane na jej podstawie decyzje, uzasadniają wątpliwości, co do ich zgodności z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa (wina zbiorowa), zasadą równości (wadliwa cecha relewantna zróżnicowania), zasadą proporcjonalności (ustawę wydano po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej) oraz zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości (ustawodawca zdefiniował winę zbiorową obywateli, a nie ustaliły jej sądy).

Unijna zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby zabezpieczenie rządów prawa, Sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania. Tym samym ustawa zmieniająca ustawę o zaopatrzeniu byłych funkcjonariuszy służb specjalnych PRL, niezależnie od przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, poprzez zasadę efektywnej ochrony sądowej może być pominięta w każdym procesie, jako sprzeczna z prawami podstawowymi Unii.

Uznając bezpośredni skutek oraz pierwszeństwo stosowania praw podstawowych UE w krajowym porządku prawnym, Sąd dokonał oceny zgodności ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z prawami - zasadami podstawowymi UE.

1. Zasada godności ludzkiej.

Należy wskazać, iż termin "godność człowieka" ujęto w wielu aktach prawa międzynarodowego, m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych (preambuła), w (...) Deklaracji Praw Człowieka z 1948, (art. 1), w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka (1966), a także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zawarty jest on także w preambule do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ((...)) oraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ((...)). W świetle tych aktów godność człowieka jest nienaruszalna. Należy ją szanować i chronić" (art. 1).

Krajowy Trybunał Konstytucyjny do momentu wydania pierwszej ustawy deubekizacyjnej tj. 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), twierdził, że naruszenie godności człowieka następuje w razie: "arbitralnego urzeczowienia traktowania osoby ludzkiej przez ustawodawcę", w sytuacji, "w której człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem ustawodawcy", Zob. wyr. TK: z 15 października 2002 r. (SK 6/02, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 65); z 7 marca 2007 r. (K 28/05, 3TK-A 2007, Nr 3, poz. 24); z 30 września 2008 r. (K 44/07, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 126),

W wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym" (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Z kolei art. 1 Karty Praw Podstawowych (KPP) wprost określa to prawo jako nienaruszalne. Godność człowieka jest nienaruszalna, podlega ochronie i poszanowaniu. W ten sposób Karta nawiązuje do wspólnych tradycji

konstytucyjnych państw członkowskich, w tym również Polski, oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, w świetle których nienaruszalna godność człowieka stanowi podstawę aksjologiczną systemu ochrony praw człowieka.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 2 wskazuje, iż: "Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności demokracji, równości, państwa prawnego jak również poszanowania praw człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn."

Z kolei Preambuła Karty Praw Podstawowych (stosowana poprzez art. 6 (...)) stanowi, iż: Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach.

Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań.

Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym; dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju oraz zapewnia swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości.

W tym celu, w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego, niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi.

Zasada - prawo do godności - stanowi zatem wzorzec interpretacji innych praw - zasad podstawowych UE, szczególnie silnie jest związana z zasadą równości. Jeśli zatem godność człowieka jest nienaruszalna to musi być szanowana i chroniona.

Rozpoznając niniejszą sprawę, Sąd zobowiązany jest do oceny dopuszczalności ograniczenia prawa do godności wnioskodawcy ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, poprzez definicję służby na rzecz totalitarnego państwa zawartą w art. 13b, która przyjmuje winę zbiorową funkcjonariuszy, naznaczając ich jako współuczestników bezprawia.

W toku postępowania organ rentowy nie ujawnił żadnych dowodów przestępczej działalności wnioskodawcy. Jedynym dowodem miały być informacje pozyskane z Instytutu Pamięi Narodowej, oparte wyłącznie o teczkę osobową wnioskodawcy. Analiza akt osobowych nie doprowadziła do wniosku, aby wnioskodawca dopuścił się przestępczej działalności. Organ rentowy na żadne się nie powołuje. Dlatego, w ocenie Sądu, zarzut bycia uczestnikiem bezprawia poprzez służbę na rzecz totalitarnego państwa czyniony jest w sposób zbiorowy, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, a to prowadzi do naruszenia godności wnioskodawcy.

2. Zasada rządów prawa.

Zakłada ona, iż każdy podmiot prawa, w tym ustawodawca krajowy, jest związany prawem. Związanie uniemożliwia tworzenie grupy wykluczonych, jak i uprzywilejowanych. Zasada rządów prawa zakłada istnienie sądów niezwiązanych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości. Sprawiedliwość ustawodawcy nie powinna wiązać sądów, jeśli zasada rządów prawa ma jakikolwiek sens. Jeśli obywatel UE jest wykluczony spod działania praw podstawowych UE, to prawa te nie mają już charakteru powszechnego. Jeśli nazwiemy pracę w służbach bezpieczeństwa państwa jako udział w bezprawiu, a dawny ustrój realnego socjalizmu jako totalitaryzm, godny tylko potępienia, to wszelkie analityczne uzasadnienia w obrębie prawa zdają się być zbędne.

Sąd uznaje, że ustawa ta, wykluczając z sytemu prawnego wnioskodawcę, w oparciu o winę zbiorową, zaprzecza realności jej praw podstawowych w Unii Europejskiej.

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2016 roku podważa idee demokracji nie tylko w świadomości wykluczonych spod praw podstawowych Unii. Jeśli zakres tych praw może być definiowany tak swobodnie, to fundament Unii Europejskiej został podważony u jego podstaw także wśród obywateli dostrzegających niebezpieczny precedens dla bytu państwa deklarującego się jako demokratyczne państwo prawa.

Zasadę rządów prawa należy ocenić też w aspekcie zbiorowych mechanizmów wymierzania sprawiedliwości w ustawie z 2016 roku.

Klasyczna definicja rządów prawa wskazywała na konieczność ograniczenia zakresu prawodawstwa do tego rodzaju przepisów, które są znane jako prawo formalne i wykluczają tworzenie prawa ze względu na konkretnych ludzi, lub zezwalają komukolwiek na użycie państwowych środków przymusu dla takiego zróżnicowanego ich traktowania. Państwowe środki przymusu mogą być użyte tylko w przypadkach z góry określonych przez prawo i w taki sposób, by można było z góry przewidzieć, jak zostaną zastosowane.

Kwestionowana ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprowadza w art. 13b oraz art. 15c i art. 22a odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa, niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju wykonywanych czynności, czy zajmowanego stanowiska.

Zdaniem Sądu, tego typu regulacje ustawowe godzą w istotę zasady rządów prawa. Zasada ta oznacza obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień.

W ocenie Sądu, niedopuszczalne jest zastosowanie jakichkolwiek represji w stosunku do osób tylko za to, że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego, tj. przed rokiem 1990. Nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami. Istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL.

3. Zasada równości

W świetle art. 14 EKPCz wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Z kolei ustawodawca nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, co oznacza, że kształtując konkretne prawa, musi przyznawać je wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (zob. J. Falski, Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, PiP 2000 r.z. 1).

Zdaniem Sądu, tego rodzaju zróżnicowanie praw ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy budzi uzasadnione wątpliwości, co do jej zgodności z zasadą równości, jako zasadą podstawową UE, wynikającą z art. 14 (...). Na mocy tej ustawy wprowadzono fikcję prawną, iż w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 2,6% podstawy

wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tymi przepisami nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Mechanizm ten nie jest znany w powszechnym systemie emerytalnym.

Zdaniem Sądu, system emerytalny i kształtowane w jego ramach uprawnienia emerytalne nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez państwo. Oznacza to, że służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za istotne i jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień. (...) emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa. Emerytura i renta należy się za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Jeśliby sposób doprowadzał do popełnienia przestępstwa, to możliwe jest odebranie prawa do emerytury mundurowej, czego nie przewiduje system powszechny. (...) emerytalno-rentowy służb mundurowych jest zatem nieco surowszy niż system powszechny, w którym emerytury nie można zostać pozbawionym. Emerytura wypłacana z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest więc w szczególności sposobem chronioną i nikt dotychczas nie ograniczał nabytych już uprawnień z tytułu zatrudnienia w innych niż mundurowe instytucjach państwa, działających w ramach tej samej Konstytucji.

W ocenie Sądu ustawodawca krajowy nie może, pod pretekstem likwidacji przywilejów, uznać danego okresu jako niepracowniczego, czy obniżyć wskaźnik wymiaru renty w ramach mechanizmu nieznanego powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Zdaniem Sądu, nie można normatywnie dokonywać takich kwalifikacji zmiany okresów zatrudnienia bez naruszenia zasady równości. Cechą relewantną zróżnicowania praw emerytalnych i rentowych w rozumieniu zasady równości nie może być zakład pracy lub charakter tej pracy. W takim znaczeniu ubezpieczona została poddana dyskryminacji.

Ponadto przy ograniczaniu posiadanych praw podmiotowych nie należy operować wielkościami przeciętnymi. Każde prawo podmiotowe ze swej istoty ma charakter indywidualny, a nie zbiorowy. Dla "usprawiedliwienia" obniżki dotychczas pobieranych emerytur (rent) dla poszczególnych osób, nie można odwoływać się do różnych średnich. Emerytura jak i renta zależy od okresu pracy i pobieranego za nią wynagrodzenia (związanego z charakterem wykonywanych czynności, zajmowanym stanowiskiem itp.). Wynika z tego, że majątkowe uprawnienia emerytalne mają charakter praw majątkowych tak ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, że nie podlegają mechanicznym uśrednieniom. Dla wszystkich praw majątkowych istotna jest bowiem zawsze konkretna wysokość konkretnego świadczenia, w sytuacji konkretnego świadczeniobiorcy.

W ocenie Sądu, aby pozbawić kogoś praw, trzeba zdefiniować, gdzie jest granica przywileju, a gdzie zaczyna się represja. Ustalenie warunków przyznawania świadczeń rentowo-emerytalnych według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego, oznacza represję i dyskryminację.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy dnia z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy... (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 288 z późn. zm.) prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie celem popełnienia przestępstwa), lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przestępcy przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym.

Przytoczony powyżej przepis uzasadnia twierdzenie, iż ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2016 roku wprowadziła pozasądową zbiorową odpowiedzialność za nieokreślony czyn (a być może także za bierność), z naruszeniem prawa jednostki do sądu i sprawiedliwego procesu. Obniżono określonym podmiotom emerytury i

renty w sposób bardziej niekorzystny, niż jest to obecnie dopuszczalne nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa. Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Na jednoznacznie polityczny charakter ocenianej ustawy wskazuje wprost art. 15c ust. 5 i art. 22a ust. 5 uchylający skutki ustawy, gdy funkcjonariusz przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

4. Prawo do rzetelnego procesu.

Trybunał Konstytucyjny do wydania wyroku w sprawie pierwszej ustawy deubekizacyjnej -z 2009 roku stwierdzał, iż "winę, mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy - należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować (...) domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy" (zob. wyrok TK z 11 maja 2007 r. sygn. K 2/07).

Analogiczne zasady, w ocenie Sądu, można wywieść z orzecznictwa ETS. Jednak ustawa z 2016 roku, podobnie jak ustawa z 2009 roku, akceptują winę zbiorową. Wina zbiorowa funkcjonariuszy, jako konsekwencja sprawiedliwości ustawodawcy, jest zaprzeczeniem sądowego wymiaru sprawiedliwości. Punktem wyjścia przyjęcia odpowiedzialności zbiorowej jest ocena historii państwa i prawa realnego socjalizmu. Potępienie historii w formie uznania wnioskodawczyni za funkcjonariusza państwa totalitarnego, wyrażonej w art. 13b, jest fundamentem, na którym wznosi się system sankcji pojawiający się w ustawie, skutkujący stygmatyzacją i obniżeniem świadczenia emerytalno-rentowego (art. 15c i art. 22a). Nazwanie organizacji służb specjalnych dawnego państwa realnego socjalizmu służbą na rzecz państwa totalitarnego (czyli państwa bezprawia), zdejmuje potrzebę indywidualizacji czynów i znosi zakaz retrospektywnej oceny. Stanowi to prosty zabieg uniwersalizacji. Stygmatyzacja jest niebezpieczna dla indywidualnej ochrony praw obywatelskich.

Z punktu widzenia unormowania art. 22a, art. 15c i art. 13b w optyce zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 6 (...) i art. 47 KPP) doszło do przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą. Władza ta, zamiast władzy sądowniczej, wymierzyła przedmiotowej grupie osób określony rodzaj kary (zmniejszenie świadczenia oraz dokonała moralnej stygmatyzacji). Ustawodawca a priori założył, iż służba bezpieczeństwa była organizacją przestępczą. Tymczasem przedmiotowe ustalenie należy, w państwie prawa, do kompetencji niezawisłego sądu. W tym znaczeniu ustawa jest opozycyjna do zasad podstawowych Unii Europejskiej, w tym art. 6 (...), oraz dotychczasowego rozumienia sądowego wymiaru sprawiedliwości, dekodowanego z pozycji orzeczeń (...).

Ustawa z 2016 roku, poprzez arbitralną i ahistoryczną definicję służby na rzecz totalitarnego państwa kreuje określoną wykładnię ustawy, w oparciu o przyjęty wstępnie fundament aksjologiczny. Fundament ten konfrontowany z preambułami UE (...) i KPP tworzy oczywisty dysonans. Okazuje się bowiem, iż neutralny (bezstronny) Sąd Unii został związany ideologiczną ustawą wprowadzającą ustawodawczy wymiar sprawiedliwości. Ustawa wymaga, aby sędziowie krajowi na jej podstawie, będąc związani sprawiedliwością ustawodawcy, orzekali o wyborach moralnych obywateli w przeszłości, w kategoriach dobra i zła, pod sankcją ograniczenia ich praw emerytalnych i rentowych, jako byłych funkcjonariuszy służb. Ustawa z 2016 zaburza ciągłość państwa, gdyż sąd ma oceniać historie i wybory obywateli, którzy zawierzyli określonej ideologii.

Do czasu wydania ustawy z 2009 roku, prawo do sądu oznaczało nie tylko dostęp do sądu, ale prawo do właściwej procedury przed sądem (rzetelny proces). Krajowy Trybunał Konstytucyjny, do tej pory stwierdzał, że na treść tego prawa "składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, który ma być organem niezależnym, niezawisłym (bezstronnym), prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd", wyrok z dnia 30 maja 2007 r., SK OTK 2007, Nr 6, poz. 53; podobnie w wyrokach TK z dnia: 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 19 z kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 52.). Podobnie wypowiedział się też (...) w S..

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku SK 38/02, że celem istnienia prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Na tej podstawie uznać należy, że chodzi o wyposażenie jednostki w taki zestaw uprawnień, które ze względu na ich zakres zapobiegą nadużyciom, ze strony podmiotu wyposażonego w imperium i zmuszą go do zapewnienia słusznych praw należnych jednostce. W ten sposób pierwotne elementy prawa do sądu, mające chronić jednostkę przed arbitralnością władzy, stają się jednocześnie podstawą prawa do wymiaru sprawiedliwości.

5. Zasada proporcjonalności.

Stanowi ona jedną z ogólnych zasad prawa UE. Zasada ta wymaga, by krajowe i wspólnotowe władze nie ograniczały praw i wolności jednostek w stopniu większym niż niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada ta wyznacza granice działań organów Wspólnoty, wykonujących kompetencje legislacyjne i administracyjne.

Test proporcjonalności polega na zbadaniu adekwatności środka krajowego oraz jego niezbędności. Test adekwatności sprowadza się do ustalenia, czy wydane akty prawne lub podjęte działania nadają się do osiągnięcia zakładanego celu. Test niezbędności polega na rozstrzygnięciu kwestii, czy nie ma innego równie skutecznego sposobu osiągnięcia tego samego rezultatu.

Naruszenie zasady proporcjonalności w ramach ustawy z 2016 polega na braku zróżnicowania sankcji dla ubezpieczonych, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej poprzez sam fakt zatrudnienia. Zastosowanie tej zasady wiąże się z pytaniem, czy ingerencja w uprawnienia była proporcjonalna w stosunku do celu prawowitego, któremu miała służyć.

Test proporcjonalności ujawnia, iż ustawa z 2016 traktuje funkcjonariuszy, takich jak wnioskodawca, gorzej niż tych, którzy na skutek skazania za przestępstwo karne (być może także związane z przebiegiem służby w czasach minionych) utracili prawo do emerytury lub renty mundurowej. Oni bowiem znaleźli się w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych (z przelicznikiem 1,3), nie ograniczano im też wysokości świadczeń. W tej sytuacji gorsze traktowanie funkcjonariuszy takich, jak wnioskodawca, niż tych, którzy utracili prawo do emerytury (renty) mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo, narusza test proporcjonalności.

Realizacja sprawiedliwości dziejowej, wynikająca z ustawy z 2016, jako cel prawowity w kontekście zasady godności i rządów prawa jest wątpliwa. Z kolei wpływ czasu dla granic działań ustawodawcy, rozliczającego przeszłość państwa, ma tutaj istotne znaczenie. Ustawa została uchwalona prawie 27 lat po zmianie ustroju politycznego i społecznego państwa. W tym okresie podejmowane były wielokrotnie działania, zmierzające do "rozliczenia przeszłości". Rozliczenia zarówno wobec sprawców zdarzeń i sytuacji negatywnie ocenianych z perspektywy aksjologii nowego porządku konstytucyjnego, jak i z perspektywy ofiar poprzedniego reżimu politycznego. Rozliczenie przeszłości - w takich sytuacjach - powinno mieć miejsce jedynie wówczas, gdy wyjdą na światło dzienne nieznane wcześniej okoliczności, które w nowym, zdecydowanie innym niż dotychczas świetle, ujawniają funkcje instytucji i zachowania poszczególnych osób - tworzących ich substrat osobowy. Jeżeli tego rodzaju nowe okoliczności nie wystąpią, to szczególnie nakazana jest wstrzeźliwość państwa w zakresie regulacji prawnej. Wstrzeźliwość ta jest pochodną konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady rządów prawa.

W przypadku odebrania praw nabytych, które były podstawą obliczania wysokości emerytur i rent przez prawie 27 lat, bez zmiany istotnych okoliczności usprawiedliwiających - dla przyjęcia podstawy uznania ich za nabyte niegodziwie - konieczne jest spełnienie szczególnie przekonującego testu poprawności podstaw (merytorycznych i proceduralnych) ich odebrania.

Historyczne i polityczne stwierdzenie, że organy bezpieczeństwa państwa były służbami działającymi w celu utrwalenia ustroju komunistycznego, nie stanowi uzasadnienia grupowego objęcia wszystkich pracowników tych służb przepisami ustawy z 2016 roku. Tym samym w stanie faktycznym sprawy nie pojawiła się żadna pilna potrzeba społeczna ingerowania w te prawa. Demokracja to nie tylko rządy większości, ale także poszanowanie praw

mniejszości. Sama idea rządów prawa polega nie tylko na przestrzeganiu prawa, ale także na byciu ograniczonym przez prawo.

Dlatego zdaniem Sądu, wnioskodawca miał wszelkie podstawy do przyjęcia założenia, że reguły obowiązujące przez ostatnie prawie 27 lat nie zostaną zmienione, o ile nie powstaną nowe okoliczności uzasadniające radykalną zmianę regulacji prawnej.

6. Prawo własności.

Bezspornym jest, iż do istoty prawa do emerytury (renty) należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku lub powstaniem niezdolności do pracy. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku lub niezdolności do zatrudnienia.

W ocenie Sądu, w ramach niniejszych analiz ma istotne znaczenie Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr (...) oraz uzupełniona protokołem nr (...). Z punktu widzenia ochrony emerytalnych uprawnień, zasadnicze znaczenie posiada art. 1 Protokołu nr (...) (dalej nazywanego protokołem nr (...)) do przedmiotowej Konwencji sporządzony 20 marca 1952 r. oraz 16 września 1963 r. Zgodnie z powoływaną regulacją, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt zaś nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. W skład mienia chronionego przez art. 1 protokołu nr (...) wchodzi zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchome. Co się zaś tyczy praw emerytalnych, to zalicza się je do osobistych dóbr majątkowych o takim charakterze.

Zdaniem Sądu, ustawa z 2016 roku jawnie narusza art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji oraz art. 17 KPP w zw. z art. 6 (...) ponieważ w sposób arbitralny obniża emerytury i renty funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Ingerencja państwa polskiego w uzyskane przez nich prawo do emerytury i renty - prawo własności - w rzeczywistości oznacza zastosowanie zbiorowej kary i represji politycznej za to, że w przeszłości byli oni zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa. Ustawa działa bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub dławili demokratyczną opozycję oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego.

Podsumowując, zdaniem Sądu, obywatelstwo Unii, którego rdzeniem są prawa podstawowe, nie może oznaczać, iż obywatele Unii podlegają różnej ochronie w zakresie praw podstawowych, a prawa te nie mają charakteru powszechnego. Sytuacja, w której ustawodawca krajowy, pod szyldem wymierzenia sprawiedliwości dziejowej, nadaje określonej ideologii charakter normatywny, zawieszając zasady podstawowe UE wobec grupy obywateli, podważa istotę demokracji, której fundamentem jest równouprawnienie wartości i ich relatywizacja.

Zdaniem Sądu, sąd krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z pierwszeństwem ich stosowania przed prawem krajowym. Niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych, jest nadrzędnym obowiązkiem sądu krajowego.

Mając także na względzie wykładnię służby na rzecz państwa totalitarnego, zaprezentowaną w uchwale SN w sprawie III UZP 1/20, kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Oznacza to, że należy wykazać, że funkcjonariusz w swojej służbie w czasach PRL naruszył podstawowe prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, suwerenność i wolną Polskę. Jeśli nie zostanie to dowiedzione, a ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na organie emerytalnym, wówczas

były funkcjonariusz nie będzie miał automatycznie obniżonego świadczenia. Przy czym sąd nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegi służby) jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów). Informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej, jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby. /por. w tym zakresie postanowienie SN z dnia 9.12.2011, II UZP 10/11, postanowienie NSA z dnia 12.01.2018, I OSK (...)/.

Z ustaleń wynika, że w okresie spornym G. Ż. zajmował następujące stanowiska:

-1.12.1984 – 31.08.1987 – referent – Grupa Paszportów (...) w O.

- 1.09.1987 – 8.05.1990 – słuchacz etatowy – Wyższa Szkoła (...) w L./Wydział (...) Państwa Akademii Spraw Wewnętrznych

- 9.05.1990 – referent Grupa Paszportów (...) w O..

Był dwukrotnie delegowany do służby w P. i T..

Wnioskodawca zajmował się czynnościami administracyjnymi, przygotowywał akta obywatela, zakładał nowe, wykonywał sprawozdania, dokonywał wpisów w dowodach, czasami w zastępstwie przyjmował wnioski paszportowe. Dotyczyło to obywateli, którzy jechali do krajów demokracji ludowej. Nie decydował o wydawaniu paszportu. Nie prowadził żadnych postępowań, nie uczestniczył w żadnych procesach. Nie stosował prowokacji. Nie naruszał podstawowych praw i wolności obywateli, zwłaszcza walczących o niepodległość i suwerenność, nie znał takich osób. Nie utożsamiał się z państwem totalitarnym, nie wspierał go.

Wnioskodawca motywował przyjęcie do służby tym, że praca funkcjonariusza jest ciekawa, interesująca i pożyteczna społecznie. W toku służby był opiniowany pozytywnie i nagradzany nagrodami pieniężnymi.

Jednak przed przyjęciem do służby był członkiem Związku Zawodowego (...) i uczestniczył w strajkach.

W istocie zadaniem Wyższej Szkoły (...) w L. było kształcenie i wychowanie kadr do objęcia stanowisk oficerskich w SB. Celem komórek terenowych pionu paszportów SB było m.in. prowadzenie wstępnego rozpoznania osób wyjeżdżających oraz przyjeżdżających do PRL dla potrzeb jednostek operacyjnych SB, MO i (...), informowanie zainteresowanych resortów oraz instytucji politycznych i państwowych o zjawiskach występujących w międzynarodowej wymianie osobowej, które mogłyby godzić w interesy społeczno – polityczne państwa, prowadzenie ewidencji, w tym osób, którym zastrzeżono wyjazd za granicę, odmawiających powrotu do kraju, także zbioru informacji o negatywnych zachowaniach obywateli polskich za granicą. Do zakresu działania grup paszportów (...) należało przede wszystkim czynności związane z procedurą wydawania paszportów, kontrola powrotów do kraju, ewidencjonowanie faktów przedłużenia pobytu, podejmowania nauki i pracy zarobkowej oraz przypadków odmowy powrotu, organizowanie wstępnego rozpoznania operacyjnego wśród osób wyjeżdżających oraz przyjeżdżających do PRL oraz typowanie spośród ich grona kandydatów do ewentualnego wykorzystania operacyjnego.

Jednakże z zebranego materiału dowodowego nie wynika, aby wnioskodawca zajmował się konkretnie tego rodzaju czynnościami. Natomiast studiowanie w określonej placówce nie jest

równoznaczne z naruszaniem podstawowych praw i wolności człowieka. Nadto prawomocnym wyrokiem SO w Warszawie ustalono, że okres 1.09.1987 – 14.05.1990 nie był okresem służby w organach bezpieczeństwa.

Należy też zwrócić uwagę, że w 1990 r podjął służbę w policji, po powrocie ze szkoły oficerskiej. Pracował w wydziale dochodzeniowo – śledczym. Została wystawiona opinia przez Wojewódzką Komisję Kwalifikacyjną, zgodnie z którą został uznany za odpowiadającego wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza lub pracownika MSW określonym w ustawie i posiadającego kwalifikacje do pełnienia służby w policji. W okresie służby po 1990 roku był także nagradzany, awansowany i opiniowany pozytywnie. Otrzymał Brązową Odznakę (...) oraz Srebrny Krzyż Zasługi. Od 1999 roku pracował na stanowisku kierowniczym

Zgodnie natomiast z uchwałą nr 69 RM z dnia 21.05.1990 r w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy SB do służby(...)/MP z 1990 poz. 159/, decydowało o tym to, że funkcjonariusz:

- w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa**
- wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nienaruszający praw i godności innych osób**
- nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych.**

ORGAN EMERYTALNY NIE ZGŁASZAŁ ŻADNYCH WNIOSKÓW DOWODOWYCH, (...) NA (...). Organ nie wykazał, że wnioskodawca dopuszczał się czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka, nie przedstawił konkretnych osób pokrzywdzonych bezprawnie przez danego funkcjonariusza, nie przedstawił dowodów , że wnioskodawca w sposób oczywisty wspierał, propagował , utożsamiał się z zasadami państwa totalitarnego. W ocenie Sądu pełnienie służby w tej konkretnej jednostce SB nie przesądziło w tym konkretnym przypadku, że wnioskodawca dopuścił się przestępczej działalności.

Mając powyższe na uwadze Sąd zmienił zaskarżoną decyzję i nakazał pominięcie art. 15c ust. 1,2 i 3 ustawy z 2016 roku co, oznacza konieczność przeliczenia emerytury policyjnej wnioskodawcy według zasad uprzednio obowiązujących od daty wskazanej w zaskarżonej decyzji, tj. od 1 października 2017 r, orzekając na podstawie art. 477 ze zn.14 § 2 kpc.

z. odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć peł. Organu (składającemu wniosek) – przez PI