

# UZASADNIENIE

Decyzją z 31 maja 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej **T. D.** od 1 października 2017 r. W decyzji podano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 3331,52 zł, emerytura wynosi 34,23 % podstawy wymiaru, a jej łączna wysokość wynosi 1757,05 zł. Jako podstawę decyzji podano art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) oraz otrzymaną z IPN informację z 10 marca 2017 r. (decyzja k. 12 verte- 13 akt emerytalnych)

**T. D.** odwołał się od powyższej decyzji, wnosząc o jej zmianę poprzez przyznanie prawa do emerytury w dotychczasowej wysokości. Skarżący kwestionowanej decyzji zarzucił naruszanie przepisów Konstytucji RP i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. (odwołanie k. 3 – 8)

Odpowiadając na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa według norm przepisanych, argumentując, że zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 15c ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.), w brzmieniu ustalonym przez przepisy ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270) oraz w oparciu o informację o przebiegu służby, która jest równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy i dla pozwanego organu emerytalnego jest wiążąca. (odpowiedź na odwołanie k. 11- 14)

Postanowieniem z dnia 9 marca 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> kpc zawiesił postępowanie w sprawie do czasu zakończenia przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w przedmiocie zgodności z konstytucją przepisów na podstawie, których wydano m.in. zaskarżoną decyzję, postępowanie zostało oznaczone sygn. P 4/18. (postanowienie wraz z uzasadnieniem k. 48 - 50)

W piśmie procesowym z dnia 19 stycznia 2021 r. M. H. – córka ubezpieczonego zgłosiła swój udział w sprawie jako następcą prawnego zmarłego wnioskodawcy T. D.. (pismo procesowe z dnia 19 stycznia 2021 r. k. 64)

Postanowieniem z dnia 8 lutego 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił postanowienie z dnia 10 lipca 2019 r. w ten sposób, że od dnia 14 listopada 2020 r. postępowanie zawiesił na podstawie art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz podjął zawieszono postępowanie z udziałem M. H. jako następcy prawnego zmarłego T. D.. ( postanowienie k. 70)

Postanowieniem z dnia 7 września 2021 r. na wniosek stron Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przekazał sprawę do rozpoznania i rozstrzygnięcia Sądowi Okręgowemu w Łodzi. ( postanowienie k. 88)

## **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

**T. D.** urodził się (...)

W okresie od 2 marca 1946 r. do 14 grudnia 1954 r. pełnił służbę w organach Służby Bezpieczeństwa w tym:

- od 2 marca 1946 r. do 31 maja 1947 r. - w Szkole Oficerskiej przebył Kurs Przeszkolenia Kierowników Jednostek MO w Ł. jako milicjant – wartownik,

- od 1 czerwca 1947r. do 30 września 1947r. - w Szkole Oficerskiej przebył Kurs Przeszkolenia Kierowników Jednostek MO w Ł. jako łącznik,

- od 1 października 1947 r. do 12 czerwca 1949 r. w Szkole Oficerskiej odbył Kurs Przeszkolenia Kierowników Jednostek MO w Ł. jako wartownik,

- od 13 czerwca 1949 r. do 14 grudnia 1950r. w Szkole Oficerskiej odbył Kurs Przeszkolenia Kierowników Jednostek MO w Ł. jako podoficer broni – magazynier,

- od 15 grudnia 1950r. do 30 kwietnia 1952 r. w Szkole Oficerskiej odbył Kurs Przeszkolenia Kierowników Jednostek MO w Ł. jako referent kwatermistrzostwa,

- od 1 maja 1952 r. do 31 maja 1952 r. przebywał w Dyspozycji Komendanta MO m. Łodzi,

- od 1 czerwca 1952 r. do 31 lipca 1954 r. pełnił służbę w Kompanii Regulacji (...) K. MO m. Łodzi jako dowódca plutonu,

- od 1 sierpnia 1954 r. do 14 grudnia 1954 r. odbył kurs Przeszkolenia Szeregowych K. MO m. Łodzi jako dowódca plutonu – wykładowca.

(informacja IPN o przebiegu służby k. 22, dokumentacja osobowa wnioskodawcy na płycie CD k. 108 i załączona dokumentacja osobowa, przesłuchanie wnioskodawczynie 00:02:02 w zw. z 00:10:37, płyta CD k. 120 )

Ubezpieczony w okresie pełnienia służby pracował w tzw. milicji drogowej. Pilnował porządku na ulicach, wypisywał mandaty, a podczas nocnych dyżurów zajmował się zwalczaniem prostytucji. Następnie pracował także jako wartownik i magazynier. Jako magazynier wydawał sprzęt, odzież, w tym mundury a także rzeczy higieniczne. W całym spornym okresie zajmował się tylko ruchem drogowym, pilnowaniem porządku oraz magazynem. Nigdy nie łamał praw człowieka, nie stosował nigdy środków mających na celu zwalczanie opozycji, która uformowała się przeciwko ówczesnemu ustrojowi politycznemu.

Z tytułu służby nie miał żadnych przywilejów. Nigdy nie był karany służbowo. Nigdy nie stwierdzono przekroczenia przez niego obowiązków, czy uprawnień.

Ubezpieczony przeszedł na rentę chorobową, a następnie na emeryturę z powodu utraty słuchu, gdyż podczas pełnienia służby wjechał w niego motocyklista.

(przesłuchanie wnioskodawczynie 00:02:02 w zw. z 00:10:37, płyta CD k. 120 )

Ubezpieczony nie podjął bez wiedzy i zgody przełożonych czynnej współpracy z osobami lub organizacjami działającymi na rzecz niepodległości Państwa Polskiego. (informacja IPN o przebiegu służby k. 22)

Decyzją z 30 marca 1973 r. organ rentowy przyznał ubezpieczonemu od 1 stycznia 1973 r. emeryturę policyjną. (decyzja k.3 - 4 akt emerytalnych)

W dniu 10 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej - Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu - Oddziałowe Archiwum IPN w Ł. wystawił informację o przebiegu służby T. D. wskazując w niej, że w okresie od 2 marca 1946 r. do 14 grudnia 1954 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.). (informacja IPN k.8 akt emerytalnych)

W dniu 14 listopada 2020 r. ubezpieczony T. D. zmarł.(akt zgonu k. 67)

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie powołanych wyżej dokumentów, a także przesłuchania wnioskodawczyni M. H. - następcy prawnego ubezpieczonego T. D., nie znajdując powodów do podważenia ich wiarygodności. Powołane dowody, według Sądu, zasługiwały w całości na uwzględnienie, albowiem ich wiarygodności nie kwestionowała ani wnioskodawczyni, ani organ rentowy. Tym samym nie zachodziły okoliczności, które wskazywałyby na ich nieautentyczność bądź odwoływanie się w nich do informacji i zdarzeń, które nie odpowiadają stanowi rzeczywiście. Przesłuchanie wnioskodawczyni dotyczące obowiązków ubezpieczonego w okresie pełnienia służby funkcjonariusza MO znajdują przy tym potwierdzenie w treści dokumentów znajdujących się w aktach osobowych. W toku postępowania organ emerytalny nie składał dalszych wniosków dowodowych.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie należy wskazać, że postępowanie w sprawie zostało wszczęte w związku z odwołaniem T. D. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 maja 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości policyjnej emerytury. W trakcie jego trwania wnioskodawca w dniu 14 listopada 2020 r. zmarł.

Śmierć osoby fizycznej w trakcie procesu stanowi przeszkodę w jego kontynuowaniu i w przypadku, gdy przedmiotem procesu są prawa i obowiązki, które przechodzą na następców prawnych, musi nastąpić zawieszenie postępowania – zgodnie z art. 174 § 1 pkt 1 k.p.c. i podjęcie go z następcą lub następcami prawnym jako następcami procesowymi po ich ustaleniu (art. 180 § 1 pkt k.p.c.).

W myśl zaś art. 47 ust. 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 2020 r., poz. 723) w razie śmierci osoby, która zgłosiła wniosek o świadczenia pieniężne, świadczenia należne jej do dnia śmierci przysługują, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, małżonkowi i dzieciom, a w razie ich braku - kolejno: wnukom, rodzicom, dziadkom i rodzeństwu. Osoby te mają prawo do udziału w nieukończonym postępowaniu prowadzonym dalej w sprawie tych świadczeń.

Zgodnie z art.47 ust. 2 tej ustawy świadczenia, o których mowa w ust. 1, wypłaca się:

- 1) małżonkowi lub dzieciom osoby, która zgłosiła wniosek, zamieszkałym z nią w dniu jej śmierci;
- 2) małżonkowi lub dzieciom niespełniającym warunku określonego w pkt 1 albo innym członkom rodziny, o których mowa w ust. 1, jeżeli pozostawali na utrzymaniu osoby, która zgłosiła wniosek o świadczenia, lub osoba ta pozostawała na ich utrzymaniu.
3. Prawo do świadczeń określonych w ust. 1 ustaje w ciągu 12 miesięcy od dnia śmierci osoby, której świadczenia te przysługiwały, chyba że osoba, o której mowa w ust. 1, wystąpi z wnioskiem o dalsze prowadzenie postępowania.

W tym stanie rzeczy córce ubezpieczonego – M. H. przysługuje prawo do wypłaty świadczenia emerytalnego należnego do dnia śmierci T. D., co było w niniejszym postępowaniu bezsporne.

Przechodząc zaś do merytorycznego rozpoznania sprawy wskazać trzeba, że spór w przedmiotowej sprawie sprowadza się do oceny praw podmiotowych **T. D.** w kontekście przepisów zastosowanych wobec niego, a wprowadzonych ustawą 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) które weszły w życie od 1 stycznia 2017 r. -

art. 13b ustalając 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.

Powyższa ustawa zmieniająca wprowadziła także zasady ustalania wysokości policyjnej emerytury i renty nakazując stosowanie art. 15c ustawy.

Przepis art.15c 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 obecnie stanowi, 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.

Ustawodawca zobowiązał też organ rentowy do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń stosownie do wyżej wymienionych przepisów (art. 2 ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r.).

Odwołujący na mocy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i decyzji wydanej w jej wykonaniu został zatem ograniczony w prawach emerytalnych. Ponadto naznaczono go jako współuczestnika systemu bezprawia, obniżając mu świadczenie emerytalne i rentowe bez badania jego czynów i indywidualnej winy. Jednocześnie przyjęto związaną sądów krajowych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości. 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 związania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem o Unii Europejskiej (art. 4 i art. 6 (...)).

Nie ulega wątpliwości, że kryteria wykluczenia ubezpieczonego z systemu ochrony praw podstawowych budzą wątpliwości w płaszczyźnie ich podstaw, czasu i winy zbiorowej oraz sankcji.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania sprawy wskazać w pierwszej kolejności należy, że zarówno w judykaturze jak i doktrynie utrwalona jest już teza, że uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego i sądu powszechnego w zakresie oceny zgodności z konstytucją nie krzyżują się. Sąd Okręgowy rozpoznający przedmiotową sprawę w całej rozciągłości podziela ugruntowane stanowisko judykatury, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1 Ustawy zasadniczej) należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, co nie jest jednak tożsame z oceną konstytucyjności przepisu, mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest bowiem obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie - art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt III ZP 12/01, Legalis nr 50075; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98, Legalis nr 45222; z dnia 29 sierpnia 2001 r., sygn. akt III RN 189/00, Legalis nr 52364; z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CSK 482/08, Legalis nr 158182; z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt III KRS 34/12, Legalis nr 797137; z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt III KRS 42/12, Lex nr 2288953; z dnia 8 sierpnia 2017 r., sygn. akt I UK 325/16, Legalis nr 1715282).

Sądy powszechne mogą więc samodzielnie rozstrzygać sprawy z odwołań byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa (bacząc przy tym na indywidualny przebieg służby każdego z nich), którym obniżono świadczenia emerytalne na kanwie ustawy zaopatrzeniowej z 2016 roku.

I chociaż wciąż aktualne pozostaje stanowisko Sądu Najwyższego, wedle którego dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność określonego aktu normatywnego (tudzież konkretnego przepisu prawa)

z Konstytucją RP, dopóty ten akt podlega stosowaniu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2002 roku, sygn. akt V CKN 1493/00, LEX nr 57238), to jednak powyższe nie obejmuje norm prawa europejskiego, które w znakomitej większości może być stosowane bezpośrednio (zwłaszcza normy traktatowe) w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich UE.

Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że jest to związane z zaakceptowaną przez wszystkie państwa członkowskie UE z momentem przystąpienia do tej organizacji międzynarodowej, w tym również przez Polskę, zasadą prymatu prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym w sytuacji kolizji tych dwóch porządków prawnych. Owa zasada pierwszeństwa prawa unijnego została ukształtowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS, obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), w szczególności za sprawą wyroku z dnia 15 lipca 1964 roku C. (C-6/64, opubl.curia.europa.eu), zaś prawotwórczy charakter orzeczeń tego Trybunału nie powinien być kwestionowany. Oznacza to, że w przypadku, gdy norma prawa krajowego nie daje się pogodzić z normą unijną, zastosowanie znajduje norma prawa unijnego, zaś norma krajowa zostaje pominięta, poprzez jej niezastosowanie, tak jak gdyby w ogóle nie istniała.

Zasadę bezpośredniego skutku pierwotnego prawa wspólnotowego (traktaty), znajdującego się na szczycie wspólnotowego porządku prawnego sformułował z kolei ETS w wyroku z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie V. G. & L. (C-26/62, opubl. curia.europa.eu).

Już tylko z treści art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej ( (...)) wynika, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw 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. Jak wynika dodatkowo z art. 6 (...), Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym w dniu 12 grudnia 2007 . w S., która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień (ust. 1). Nadto Unia z mocy art. 6 ust. 2 (...) przystąpiła do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tym samym prawa podstawowe, zagwarantowane w tej Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Z tego też względu konieczne jest przytoczenie dokonanej przez sądy powszechne (Sąd Okręgowy w Częstochowie w sprawie IV U 241/19 czy Sąd Okręgowy w Suwałkach w sprawie III U 789/19) wykładni pojęcia praw - zasad podstawowych Unii Europejskiej, ich mocy powszechnej w relacji do grupy wykluczonych z ochrony konstytucyjnej i unijnej ustawą z dnia z 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270).

Przed 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.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie A. delle F. dello S. (C-106/77, opubl. curia.europa.eu) stwierdził, iż Sąd krajowy mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym.

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 sprawiedliwości. Prawa podstawowe Unii Europejskiej wykluczają odpowiedzialność zbiorową obywateli Unii, za przeszłość w ramach retrospektywnej sprawiedliwości przy przyjęciu konstytucyjnej zasady ciągłości państwa polskiego. Ponieważ w polskim porządku prawnym przyjęło unijne standardy związania 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 wyjątkowo 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, czy z Konstytucją 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) uniemożliwiłyby 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 wykładnię takie orzeczenie, które zabezpieczy rządy prawa. Dlatego nie można odwołującemu 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.

Bezpośrednio 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. Na mocy art. 6 (...) możliwe jest sięganie do zasad ogólnych prawa UE, gwarantujących prawa podstawowe. Stanowią one część prawa pierwotnego i w związku z tym normy prawa pierwotnego.

Przepis art. 6 (...) rozróżnia między prawami, wolnościami, zasadami, określonymi w Karcie (ust. 1) i prawami podstawowymi, zagwarantowanymi w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

oraz wynikającymi z tradycji konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, stanowiącymi część prawa UE, jako zasady ogólne prawa (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 Kartce 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 i tradycji konstytucyjnych. 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) uniemożliwiłyby 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.

Odwołujący w świetle art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zostałznaczony, jako uczestnik bezprawia wykonujący służbę na rzecz państwa totalitarnego, bez udowodnienia indywidualnej winy po 27 latach od zmiany ustroju.

Należy wskazać, iż termin "godność człowieka" ujęto w wielu aktach prawa międzynarodowego, m.in. w Kartce Narodów Zjednoczonych (preambuła), w (...) Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. (art. 1), w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka (1966), a także w Kartce 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 dezubekizacyjnej 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), dalej jako Ustawy 2009, 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 innym orzeczeniu wydanym na tle art. 30 Konstytucji TK twierdził, iż: "Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych".

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.

Niniejsza Karta potwierdza, uwzględniając kompetencje i zadania Wspólnoty i Unii oraz zasadę pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państw Członkowskim, z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatów wspólnotowych, europejskiej Konwencji o ochronie praw

człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Korzystanie z tych praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązki wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń. Unia uznaje zatem prawa, wolności i zasady wymienione poniżej.

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 odwołującego 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. Ponadto określenie granic czasowych państwa totalitarnego ma charakter arbitralny, zaprzeczając elementarnej wiedzy o historii ewolucji ustroju Polski.

W toku procesu pełnomocnik organu rentowego nie ujawnił żadnych dowodów przestępczej działalności odwołującego. Dlatego w ocenie Sądu, jeżeli zarzut taki czyniony jest w sposób zbiorowy, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, to stan taki uzasadnia zarzut naruszenia zasady godności wobec odwołującego.

## 2. Zasada rządów prawa.

Zakłada ona, iż każdy podmiot prawa, w tym ustawodawca krajowy, są związani 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.

Ograniczenie praw podstawowych obywateli UE w oparciu o kryterium służby w organach bezpieczeństwa państwa, stanowi w istocie przemianę demokracji w tyranie większości. "Kiedy rządy prawa sprowadzają się do rządów ustawodawcy, to w zasadzie otwarta jest droga do najbardziej wyrafinowanego ucisku: ucisku w imieniu prawa" (Giovanni Sartori, Teoria demokracji, Warszawa 1996). Z kolei sama fundamentalna idea praw człowieka ma tylko sens w relacji do grupy wykluczonych spod działania tych praw. Jeśli obywatel UE jest wykluczony spod działania praw podstawowych UE, to prawa te nie mają już charakteru powszechnego.

Wartości demokracji liberalnej poprzez pryzmat ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stają się fasadowe. Jeśli nazwiemy prace 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, iż zasada rządów prawa chroni równouprawnienie wartości, jako element demokracji liberalnej i dlatego nie może oceniać historii i moralności, ograniczając prawa obywateli, stosując technikę definiowania zakresu obowiązywania tych praw wyrażoną w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ustawa ta, wykluczając z sytemu prawnego odwołującego w oparciu o winę zbiorową, zaprzecza realności jego praw podstawowych w Unii Europejskiej.

Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 2016 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 r.

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. Zasadę rządów prawa wypracowano świadomie w epoce liberalnej i stanowi ono jedno z jej największych osiągnięć, nie tylko jako gwarancja wolności.

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. W tym przypadku prawodawca posłużył się zasadą "cel uświęca środki", której stosowanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Bez wątplenia 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 (art. 14 (...))

#### 3.1. Zasada równości i niedyskryminacji.

W świetle art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 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.

W ocenie Sądu odpowiedź, co do naruszenia tej zasady wymaga zdefiniowania tzw. cechy relewantnej porównywanych podmiotów. Zasada równości polega bowiem na nakazie jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

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. Natomiast rentę inwalidzką ustaloną zgodnie z art. 22 zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. 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 sposób chroniona 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 dany okres jako niepracowniczy, czy obniżyć wskaźnik wymiaru renty w ramach mechanizmu nieznanemu 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 ubezpieczony został poddany dyskryminacji.

### 3.2. Zasada równości a przywileje emerytalne funkcjonariuszy służb.

W doktrynie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wskazuje się specjalne ryzyka zawodowe uzasadniające istnienie odrębnego systemu, w stosunku do systemu powszechnego, emerytur służb mundurowych (zob. J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego, Kraków 2006). Tym samym mówienie o uprzywilejowanym systemie emerytur (rent) służb mundurowych jest zamierzoną manipulacją pojęciową, mającą usprawiedliwić wprowadzenie drastycznych rozwiązań w zakresie praw emerytalnych i rentowych. Tymczasem zasada ochrony praw nabytych, wypracowana przez orzecznictwo sądów, zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Reformy systemu emerytalnego nie można więc dokonywać pod pozorem likwidacji "nienależnych", czy "nadmiernych" przywilejów. Zważywszy, iż przyjęty w ustawie wskaźnik podstawy emerytury tworzy fikcję niepozostawania w zatrudnieniu, a wcześniej został już obniżony Ustawą 2009.

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 więc 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 represje i dyskryminacje. Należy także wskazać, iż normy prawa pracy, prawa ubezpieczeń społecznych nie mogą mieć charakteru represyjnego, co jest wykazywane w orzecznictwie między innymi ETPCz.

### 3.3. Dyskryminacja ubezpieczonego wobec uprzednio ukaranych funkcjonariuszy służb.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 omawianej ustawy dnia z 18 lutego 1994 r. 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.

Wskazane rozwiązanie uzasadnia twierdzenie, iż ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2016 r. wprowadziła pozasądową zbiorową odpowiedzialność wobec osób uznanych za dawnych przeciwników politycznych aktualnej większości parlamentarnej. Obniżono im 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 i efektywnej kontroli sądowej Trybunał Konstytucyjny do wydania wyroku w sprawie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej - ustawy z 2009r. stwierdził, 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, podobnie jak ustawa z 2009, akceptuje winę zbiorową. Wina zbiorowa funkcjonariuszy, jako konsekwencja sprawiedliwości ustawodawcy, jest zaprzeczeniem sądowego wymiaru sprawiedliwości. Punktem wyjścia przyjęcia odpowiedzialności zbiorowej odwołującego jest ocena historii państwa i prawa realnego socjalizmu. Potępienie historii w formie uznania go 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. Rodzi to praktykę rozwiązywania problemu wykluczenia objętych Ustawą 2016 w płaszczyźnie ideologii. Powstaje konstrukcja logiczna: "większość funkcjonariuszy to służący na rzecz państwa totalitarnego, w którym łamano prawo, to przestępcy, więc uzasadnione jest ograniczenie ich praw". Dochodzi do ustawowego naznaczenia wzorca funkcjonariusza, jako przypadku paradygmatycznego. Wzorce te są zawsze zrelatywizowane względem, tego, kto władny jest je ustanowić. Mechanizm naznaczenia zła i zbrodni i redakcja art. 13b ustawy zdaje się być tego przykładem. Samo zdefiniowanie okresu państwa totalitarnego ma charakter arbitralny i opozycyjny wobec przemian historycznych PRL.

Z punktu widzenia unormowania art. 22a, art. 15c i art. 13b w optyce zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 6 Europejskiej Karty Praw Człowieka i art. 47 Karty Praw Podstawowych) 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 (...).

Jednocześnie należy zauważyć, iż w obowiązującym porządku prawnym istnieją wystarczające instrumenty, które mogą doprowadzić do celu zakładanego przez ustawodawcę. Ustawa emerytalna żołnierzy zawodowych czy funkcjonariuszy (...) zawiera regulację, która pozwala na pozbawienie świadczeń emerytalnych w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia praw publicznych bądź na degradację za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby (por. art. 10).

Ustawa z 2016 r. 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 (bezzstronny) 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 2016 zaburza ciągłość państwa, gdyż sąd ma oceniać historie i wybory obywateli, którzy zawierzyli określonej ideologii ograniczającej społeczne wykluczenie. Sąd krajowy, który akceptuje Ustawę 2016, straci statusu bezstronności światopoglądowej, jaka wymagana jest dla sądu państwa należącego do Unii Europejskiej. Ustawa 2016 kreuje Sąd zawisły i ideologiczny.

W optyce sądu pojawia się pytanie, jak zatem sędzia krajowy, będąc związany tego rodzaju prawem ma "nie widzieć", iż pozbawiono go prawa sądenia poprzez ustawodawczy wymiar sprawiedliwości. Sędzia krajowy nie może wymierzać sprawiedliwości, gdyż sprawiedliwość sądowego rozstrzygnięcia ma zawsze wymiar indywidualny. W takim znaczeniu ustawa z 2016 r. narusza prawo do efektywnej kontroli sądowej (optyka sądu) oraz prawo do rzetelnego procesu (optyka odwołującego).

Trybunał Konstytucyjny do czasu wydania pierwszej ustawy dezubekizacyjnej tj. ustawy z 2009 r. uznawał w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/ (...), poz. 48) iż: "Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwu grożącemu podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony, oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy".

Do czasu wydania ustawy z 2009, 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 (bezzstronnym), 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 wypowiadał 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 zapobiegną 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.

Jednak na gruncie ustawy z 2016r. odwołujący poddany został specjalnej procedurze sądowej, odmiennej od typowej sprawy o wysokość emerytury (renty). Z mocy ustawy jest naznaczony jako przestępca, a uwolnić się może poprzez samooskarżenie. W typowej procedurze w postępowaniu o wysokość świadczenia przed sądem ubezpieczeń, nie obowiązują tego rodzaju domniemania, ani zasady rozkładu ciężaru dowodu. Zakaz samooskarżania może być także dekodowany z pozycji zasady godności jednostki, rządów prawa i równości. Przepisy ustawy przewidują bowiem, że sankcje w sferze świadczeń emerytalno-rentowych nie dotkną funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa pracujących w latach 1944-1990, jeśli oczyszczą się sami z winy, która dotyczy zbiorowo wszystkich pracujących w tych latach funkcjonariuszy, a mianowicie udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, wspierali działania opozycji demokratycznej na rzecz "niepodległości Państwa Polskiego" (art. 15c ust. 5 i art. 22a ust. 5). Powyższe przepisy w sposób niezgodny z utrwalonymi od dawna standardami demokratycznymi przyjmują domniemanie winy wszystkich funkcjonariuszy pracujących w latach 1944-1990 w strukturach służb bezpieczeństwa państwa komunistycznego, ale zainteresowani funkcjonariusze, na których spoczywa ciężar dowodu, mogą wykazać "swoją niewinność".

#### 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. Wówczas konieczna jest analiza statusu poszkodowanego, środków ingerencji oraz charakteru chronionych dóbr.

Test proporcjonalności ujawnia, iż Ustawa 2016 traktuje funkcjonariuszy, takich jak odwołujący 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 w sytuacji odwołującego niż tych, którzy utracili prawo do emerytury (renty) mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo, narusza test proporcjonalności.

Z kolei test konieczności stawia pytanie, czy zgodna z prawem realizująca cel prawowity ingerencja w prawa odwołującego była konieczna. Wymaga to wyważenia konkurujących dóbr: z jednej strony - prawa do godności, równości, indywidualnej odpowiedzialności i własności; z drugiej - realizowanego celu prawowitego.

Realizacja sprawiedliwości dziejowej wynikająca z Ustawy 2016, jako cel prawowity w optyce zasady godności i rządów prawa jest wątpliwa. Z kolei upływ czasu dla granic działań ustawodawcy rozliczającego przeszłość państwa ma

tutaj istotne znaczenie. Ustawa 2016 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 wstrzemięźliwość państwa w zakresie regulacji prawnej. Wstrzemięźliwość ta jest pochodną konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady rządów prawa.

Do czasu uchwalenia ustawy z 2009r. Trybunał w S. twierdził, iż ustalenie czy ingerencja miała charakter konieczny zależy po pierwsze od stwierdzenia, czy stała za nią "pilna potrzeba społeczna" odpowiadająca któremuś z celów prawowitych. Wymaga to rozważenia kontekstu sytuacyjnego, w jakim doszło o naruszenia praw.

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 2016 Tym samym w stanie faktycznym sprawy nie pojawiła się żadna pilna potrzeba społeczna ingerowania w te prawa. Potrzeba ta nie może być artykułowana przez chwilową większość w parlamencie, gdyż uderza w fundament demokracji. 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, odwołujący 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. Nie pojawiła się żadna pilna potrzeba społeczna ingerowania w te prawa, a ustawa nie przechodzi testu konieczności. To przekonanie było szczególnie uzasadnione po zmianach wprowadzonych Ustawą 2009.

## 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 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.

Ingerencja w prawo własności odwołującego, mająca na celu rozliczenie się z komunistyczną przeszłością i obniżka świadczenia, miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków oraz pełnionej funkcji. Ustawa 2016 działa bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub dławili demokratyczną opozycję oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego. Odwołującemu nie udowodniono w niniejszym procesie, aby dopuścił się jakichkolwiek naruszeń prawa.

#### 7. Wzorce kontroli wynikające z Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej - Obywatelstwo Unii wobec Ustawy 2016

Obywatelstwo jest definiowane jako szczegółowy rodzaj więzi pomiędzy państwem a jednostką obejmujący z jednej strony konieczność państwowej opieki nad jednostką (w granicach określonych przez prawo), z drugiej zaś nie tylko obowiązki posłuszeństwa wobec prawa czy płacenia podatków, lecz także, a może nawet przede wszystkim, lojalność obywatelską wyrażającą się w szczególnym traktowaniu własnego państwa jako dobra wspólnego oraz współobywateli, gotowości do służenia zbiorowości.

Obywatelstwo oznacza wzajemność praw i obowiązków wobec wspólnoty. Określa członkostwo we wspólnocie, w której jednostka wiezie swoje życie. Różne próby powiązania owych trzech aspektów obywatelstwa - praw i obowiązków, przynależności oraz uczestnictwa - składają się na rdzeń teorii obywatelstwa (E. W.-L., X. B., O. a la polonaise - czyli jakimi obywatelami są Polacy?, (...) 2009, nr I. s. 26). Jest oczywiste, iż odwołujący jako obywatel RP jest obywatelem Unii i także podlega prawom wynikającym z traktatów (art. 20 ust. 2 (...)).

W realiach stanu faktycznego niniejszej sprawy, wspólnota praw UE wymaga realności ich obowiązywania poprzez konfrontację praw podstawowych UE z Ustawą 2016. Więzy pomiędzy wspólnotą UE a jednostką obejmują z jednej strony konieczność opieki nad jednostką (w granicach określonych przez prawo), z drugiej zaś zobowiązują jednostkę i państwo do posłuszeństwa wobec prawa UE. Art. 20 (...) w połączeniu z art. 67 (...) stawia pytanie o zakres pojęcia obywatelstwa UE. W niniejszej sprawie Sąd staje przed paradoksem aksjologii Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa, równości a praktykami stosowania Ustawy 2016, które jawnie jej zaprzeczają. Pojęcie obywatelstwa UE jako treściowo zawierające korzystanie z praw traktatowych staje się kluczowym wzorcem konfrontacji Ustawy 2016 z zasadami podstawowymi zawartymi w tym pojęciu. Z samej literalnej definicji wynika, iż art. 20 (...) mówi o korzystaniu z praw i podleganiu obowiązkom przewidzianym w traktatach. Art. 20 ust. 2 podaje przykładowe prawa. Analiza systemowa pozwala zrekonstruować treść poprzez ustalenie praw wynikających z Traktatów.

W ocenie Sądu, są to prawa podstawowe wynikające z art. 6 (...) i dalszych odesłań. W takim normatywnym znaczeniu (nawet bez potrzeby odwoływania się do tradycji orzeczniczych) zakres pojęcia obywatelstwa oprócz uprawnień skonkretyzowanych w (...) (art. 20 ust. 2) oznaczałby ochronę godności (art. 2 (...)), równości art. 14 (...), prawa do efektywnej kontroli sądowej (art. 6 (...)). Pozbawienie (ograniczenie w prawach) grupy obywateli uprawnień ubezpieczeniowych, sądowych czy naruszenie godności, zagwarantowanych przez międzynarodowy i europejski system ochrony praw człowieka, narusza art. 4 ust. 3 zd. 3 (...) poprzez utrudnianie przez państwo polskie osiągnięcia celów Unii Europejskiej, określonych w art. 3 (...). Dochodzi nie tylko do nieprzestrzegania przepisów Traktatów i aktów prawa wtórnego (dyrektyw równościowych i antydyskryminacyjnych), ale podważanie samej istoty integracji.

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. Odrzucenie takiej wykładni neguje aksjologię UE, jako powszechnej przestrzeni bezpieczeństwa, wolności i równości. (art. 67 ust. 1 (...)). Wykładnia art. 67 (...) nakazuje zabezpieczenie przestrzeni wolności w UE. Związanie Traktatami sądów

krajowych i unijnych oznacza, iż traktaty, jako prawo muszą być źródłem norm tworzących realną ochronę jednostek w procesie sądowego stosowania prawa.

Konkludując - 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. Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie wskazuje, że "Unia jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności, między innymi, z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi". Trybunał uściślił, że oznacza to w szczególności, iż "podmioty prywatne muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej swoich praw, które wywodzą z porządku prawnego Unii". Trybunał wyraźnie wyjaśnił, że prawo do takiej ochrony stanowi "część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało ustanowione również w art. 6 i art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności" (mechanizm pominięcia i jego uzasadnienie zawarto m.in. w sprawie 35/76, (...)" (1976) (...)).

W ramach niniejszej sprawy, Sąd rekonstruuje normę sądowego rozstrzygnięcia w oparciu o Ustawę 2016 i prawa - zasady podstawowe Unii, dekodując je z Traktatów. Wynika to z normatywnego charakteru traktatów Unii i ich bezpośrednich skutków. Przepisy Ustawy 2016 (art. 15c, art. 13b), jako bezpośrednia podstawa zaskarżonej decyzji, nie mogą być widziane w izolacji od systemu prawa Unii i jego wartości aksjologicznej (w optyce art. 67 (...) oraz art. 4 i art. 6 (...)). Zgodnie z art. 9 i art. 91 krajowej Konstytucji, Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Z kolei z punktu widzenia Traktatów, które wiążą RP do systemu prawa stosowanego przez sądy bezpośrednio z prawem pierwszeństwa stosowania należy (...) i (...). Bezpośredni skutek Traktatów zobowiązuje sąd krajowy w razie kolizyjności do pominięcia regulacji krajowych naruszających prawa podstawowe.

Traktat o Unii Europejskiej w art. 6 ust. 3 nie pozwala państwom członkowskim na odstępianie od wykonywania zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej nawet pod pretekstem ochrony tożsamości narodowej. W tej przestrzeni ograniczeniem nie może być nawet interpretacja krajowej Konstytucji, tak jak to miało miejsce w sprawie Ustawy 2009.

(...) wskazywał, iż "Władze państwa członkowskiego nie mogą powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w wewnętrznym porządku prawnym tego państwa dla uzasadnienia nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego" (zob. w szczególności wyrok z 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-212/06 -pkt 55 opinii).

W ramach takiej strategii orzekania, Sąd pomija w niniejszej sprawie przepis art. 15c i art. 22a cytowanej ustawy z 2016, jako naruszający prawa podstawowe UE.

Ustawa z 2016 r. podważa zaufanie do demokratycznych reguł państwa oraz fundament aksjologiczny systemu Unii Europejskiej. Preambuła UE i jej nienaruszalna zasada godności nie ma już charakteru powszechnego, tak jak i zasada rządów prawa. Zasada równości uzyskuje nową definicję, albowiem rządy prawa akceptują retrospektywną sprawiedliwość. W takim znaczeniu zasada rządów prawa okazuje się fikcją, podobnie jak sądowy wymiar sprawiedliwości. Wykluczeni z systemu ochrony podważają powszechność praw Unii Europejskiej.

***Wobec przedstawionych wyżej okoliczności, w szczególności po przeprowadzeniu interpretacji art. 15c ustawy zaopatrzeniowej w duchu prawa unijnego i uznając niemożliwą do pogodzenia kolizję wskazanych przepisów prawa z tymże nadrzędnym porządkiem prawnym (jego fundamentalnymi traktatowymi zasadami, na których opiera się Unia Europejska), pominięto przepis, będący podstawą zaskarżonej decyzji, co skutkuje bezpośrednio zmianą tej decyzji.***

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż w dniu 16 września 2020 r. wydana została uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego, w której wskazano, iż - kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 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, (...) Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 723) 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. Sąd Okręgowy rozpoznający przedmiotową sprawę w pełni podziela i przyjmuje za własne stanowisko Sądu Najwyższego.

Nie było sporne w sprawie, że zebrany materiał dowodowy nie zawiera żadnej informacji wskazującej, aby działalność ubezpieczonego w okresie tej służby faktycznie polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Poza sporem było również w tej sprawie, że taka służba ubezpieczonego w powoływanym wyżej okresie, była służbą w jednostce organizacyjnej wymienionej w art. 13b ust. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r. i tylko z tej przyczyny ubezpieczony został uznany przez organ rentowy za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Poza sporem w tej sprawie było również, iż obniżenie świadczenia nastąpiło nie w rezultacie zmian w osobistej sytuacji ubezpieczonego, ale w rezultacie zmian w przepisach i sposobie ich stosowania.

W toku postępowania organ emerytalny nie ujawnił żadnych dowodów przestępczej działalności ubezpieczonego ani też żadnej innej działalności sprzecznej z zasadami współżycia społecznego i ludzkiej przyzwoitości. Jedynym dowodem miały być informacje pozyskane z Instytutu Pamięi Narodowej, oparte wyłącznie o akta osobowe ubezpieczonego oraz zawarta w nich informacja o przebiegu służby w spornym okresie.

Sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest jednak związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięi Narodowej zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięi Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu – do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury i renty policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r. sygn. akt II UZP 10/11, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2016 roku, sygn. akt III AUa 1618/14, LEX nr 2148463)

Powyższy pogląd jest spójny ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie z którym informacja o przebiegu służby nie jest władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem). (postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2018 roku, sygn. akt I OSK 2848/17, LEX nr 2445886).

Tak rozumiany skutek informacji o przebiegu służby oznacza, że sąd ma obowiązek oceny całego materiału dowodowego, łącznie z treścią informacji IPN. Informacja o przebiegu służby nie jest zatem władczym przejawem woli organu administracji publicznej (władczym rozstrzygnięciem), lecz jest oświadczeniem wiedzy i nie rozstrzyga konkretnej sprawy administracyjnej w stosunku do konkretnej osoby fizycznej. Wskazana czynność ma charakter stricte informacyjny i stanowi jedynie urzędowe potwierdzenie określonych faktów, zamieszczonych

w aktach osobowych funkcjonariusza, celem ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych. Władczym rozstrzygnięciem wobec ubezpieczonego jest decyzja organu emerytalnego w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego i jego wysokości. Zatem dopiero decyzja organu emerytalnego podlega kontroli sądowej. Natomiast właściwym sądem dokonującym tej kontroli jest sąd powszechny, a ten podczas rozpoznawania istoty sprawy, będzie uprawniony do weryfikacji informacji z IPN w postępowaniu dowodowym (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt K 36/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 3).

Podkreślić należy, że w niniejszej sprawie nie przedstawiono – poza samą informacją IPN o przebiegu służby – jakichkolwiek dowodów (przy czym ciężar dowodu w tym zakresie spoczywał na organie rentowym) na przestępczą działalność ubezpieczonego, ani nie dokonano oceny jego indywidualnych czynów poprzez ich weryfikację pod kątem naruszania podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, wobec czego obniżenie należnych świadczeń nie było uzasadnione.

Sąd rozpoznający przedmiotową sprawę zapoznał się z dokumentacją zgromadzoną w aktach sprawy, przesłuchał wnioskodawczynię co do przebiegu służby jej ojca T. D., zaś dowody te nie były podważane przez organ rentowy.

Analiza akt służbowych ze spornego okresu, dotyczących pracy ubezpieczonego także nie wykazuje naruszania przez niego podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu.

Na marginesie trzeba jednak podkreślić, iż niniejsze rozstrzygnięcie nie powinno w żaden sposób być odczytywane jako przejaw ochrony byłych funkcjonariuszy służb szeroko rozumianych organów państwa komunistycznego, działającej na rzecz ówczesnego reżimu komunistycznego, jako formacji dopuszczającej się łamania podstawowych praw i wolności obywateli, a jest tylko wynikiem realizacji prawa konkretnego obywatela demokratycznego państwa prawnego do rzetelnego rozpoznania jego zindywidualizowanej, kontradiktoryjnej sprawy, z zachowaniem jego podstawowych gwarancji procesowych i materialnych, w zakresie ochrony jego świadczeń – przyznanych w prawie krajowym i w wiążących Państwo Polskie umowach międzynarodowych.

Dodatkowo, o ile ustawa z 2009 r. dotyczyła likwidacji przywilejów emerytalnych, obniżając je do wskaźnika liczonego jako okres nieskładkowy, a więc usprawiedliwiała ingerencję w prawa niesłusznie nabyte in gremio, o tyle wtórna redukcja tych samych świadczeń za pomocą iluzorycznego procesu sądowego nie broni się w systemie demokratycznego państwa prawnego (por. też 111 uzasadnienia powołanej uchwały SN).

Oznacza to jednak, że po zmianach dokonanych drugą ustawą nowelizacyjną z 16 grudnia 2016 r. nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając emeryturę lub rentę wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Musi ponadto wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa, która według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli. Tylko taki sposób wykładni art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej zapewnia spójność i logiczność obowiązującego w tym zakresie prawa oraz to, że działanie, które nie zostało zakwalifikowane przez samego ustawodawcę jako działanie na rzecz totalitarnego państwa, nie spowoduje nieuzasadnionego obniżenia świadczenia emerytalnego (rentowego). Tylko wskazana powyżej wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zapewni również, że ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie miała charakter ingerencji racjonalnie uzasadnionej w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr (...) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W interesie publicznym jak wymaga tego standard konwencji leży bowiem, aby osoby które w sensie materialnym nie pełniły służby na rzecz państwa totalitarnego, co zresztą sam ustawodawca potwierdził, definiując służbę na rzecz tego państwa, nie ponosiły konsekwencji w postaci obniżenia świadczenia emerytalnego (rentowego). Tylko wtedy też ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Zostanie też wówczas osiągnięta "sprawiedliwa równowaga" pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa a wymogami praw podstawowych przysługujących osobie. Tylko w ten sposób zostanie też zachowana systemowa spójność pomiędzy

treścią art. 13b ust. 1 policyjnej ustawy emerytalnej, a treścią preambuły do ustawy lustracyjnej. Sąd Okręgowy w całości podzielił i uznał za własne powyższe stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

***A zatem rozpatrując zasadność odwołania, także tylko na gruncie powoływanej ustawy, należy stwierdzić, że wskazane wyżej okoliczności nie dają żadnych podstaw do przyjęcia, aby ubezpieczony faktycznie podejmował jakiegokolwiek zadania w zakresie zwalczania opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.***

Również ze względu na powyższe ***nieprawidłowe było przyjęcie przez organ rentowy, iż ubezpieczony pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art.13b i ponowne obniżenie jego świadczenia, albowiem przesłanki do zastosowania tej regulacji w odniesieniu do ubezpieczonego nie zostały spełnione.***

Reasumując wskazać należy, że ubezpieczony niewątpliwie pełnił służbę w organach bezpieczeństwa PRL - w okresie od 2 marca 1946 r. do 14 grudnia 1954 r. Niemniej jednak, we wskazanym spornym okresie nie wykazano, by dopuścił się on jakichkolwiek przewinień w stosunku do obywateli. Okres ten nie może być więc uznany za prowadzący bezpośrednio do działań antydemokratycznych.

W ocenie Sądu rozpoznającego przedmiotową sprawę, wskazanego okresu nie można także kwalifikować jako stricte okresu służby na rzecz państwa totalitarnego. Z zeznań wnioskodawczyni nie wynika, że służba jej ojca miała związek z działalnością organizacji niepodległościowych i demokratycznych, lecz raczej powszechny - typowy także w państwie, które nie ma nic wspólnego z działalnością antydemokratyczną. Trudno więc odwołującego za taką działalność w jakikolwiek sposób stygmatyzować. Co do tego z resztą nie przedstawiono żadnych dowodów przeciwnych.

Mając powyższe na uwadze Sąd zmienił zaskarżoną decyzję i nakazał pominięcie art.15c ustawy z 2016 roku, co oznacza konieczność przeliczenia emerytury policyjnej ubezpieczonego według zasad uprzednio obowiązujących od daty wskazanej w zaskarżonej decyzji, tj. od 1 października 2017 r.

K.B.