

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 lipca 2017 roku, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ponownie ustalił wysokość renty rodzinnej E. F., po zmarłym emerycie, od 1 października 2017 r. Wyjaśniając sposób ustalenia wysokości świadczenia, organ rentowy wskazał, iż podstawę wymiaru świadczenia jakie przysługiwało zmarłemu, stanowi kwota 5174,44 złotych, a emerytura, od której naliczana jest renta rodzinna stanowi 9,97 % podstawy wymiaru zmarłego. Łączna wysokość emerytury, od której naliczona jest renta rodzinna stanowi 9,97% podstawy wymiaru zmarłego i wynosi kwotę 1000 złotych. Renta rodzinna, dla jednej osoby uprawnionej, stanowiąca 85 % emerytury tj. kwotę 1000 złotych. W zestawieniu, dołączonym do decyzji, wskazano, że ustalona na dzień 1 października 2017 r., wysługa zmarłego, obejmuje, także, okres określony w art. 13b poniżej powołanej ustawy od 1.11.1961 r. – 15.06.1988 r. Jako podstawa wydania decyzji zostały wskazane przepisy art. 24a w zw. 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. 2016/708 ze zm.) oraz otrzymana z IPN informacja z dnia 14 marca 2017 r.

(zestawienie – k. 6, decyzja – k. 7 verte – 8 plik I załączonych do sprawy akt organu rentowego)

Od powyższej decyzji, odwołanie wniosła E. F., zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie. Jednocześnie, odwołująca wniosła o udzielenie przez sąd, na czas trwania postępowania sądowego zabezpieczenia finansowego, poprzez wstrzymanie wykonalności zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu podniesiono, że zaskarżona decyzja została oparta na przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku, niezgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2,8,9,30, 32 ust. 2,42,45,67), a także Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolnościach (art. 6,14). Co więcej skarżąca wskazała, że sprawa obniżenia wysokości jej renty rodzinnej była już rozpatrywana przez Sądy dwóch instancji, które rozstrzygnęły na jej korzyść.

(odwołanie – k. 3-5)

W odpowiedzi na odwołanie Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. wniósł o jego oddalenie. Uzasadniając swoje stanowisko, organ rentowy wskazał, iż zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 24 a w zw. 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.). Wysokość emerytury, przysługującej K. F. została ustalona na podstawie uzyskanej z Instytutu Pamięci Narodowej – informacji z dnia 14 marca 2017 roku o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej.

(odpowiedź na odwołanie – k. 6-7)

Postanowieniem z dnia 16 maja 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych oddalił wniosek skarżącej w przedmiocie udzielenia jej zabezpieczenia poprzez wstrzymanie wykonalności zaskarżonej decyzji.

(postanowienie z uzasadnieniem – k. 12-12 verte)

Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2021r. w sprawie VIII U 2373/20 Sąd Okręgowy w Łodzi zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia renty rodzinnej E. F., z pominięciem art. 24a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji

Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, (...) Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U z 2016 r. poz. 708 z późn. zm) , od 1 października 2017 roku;

(wyrok k. 66)

Wskutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., Sąd Apelacyjny w Łodzi, wyrokiem z dnia 30 lipca 2021r. w sprawie III AUa 321/21 , uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Łodzi do ponownego rozpoznania , pozostawiając temu Sądowi, rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego. Sąd Apelacyjny zalecił , aby, ponowienie rozpoznając sprawę, Sąd Okręgowy ukierunkował postępowanie dowodowe na uzyskanie informacji w zakresie tego , gdzie dokładnie K. F. ( zmarły mąż wnioskodawczynie) pracował lub pełnił służbę (tj. w jakich komórkach organizacyjnych Służby Bezpieczeństwa PRL) , na czym rzeczywiście polegała jego służba oraz jakie zadania , w ramach powierzonych stanowisk i obowiązków służbowych, faktycznie wykonywał, bazując na aktach osobowych K. F. , zaś, po wnikliwym zapoznaniu się z nimi , winien dopuścić , co najmniej dowód z przesłuchania odwołującej się w charakterze strony, na okoliczności przebiegu służby w okresie ,wskazanym przez IPN.

(wyrok Sądu Apelacyjnego k. 111 , uzasadnienie k. 112-118)

Na rozprawie w dniu 9 lutego 2022 roku wnioskodawczynie poparła odwołanie, zaś pełnomocnik MSWiA wniósł o jego oddalenie.

(rozprawa z dnia 9.02. 2022 roku płyta CD – k. 214)

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

K. F., mąż wnioskodawczynie, urodził się w dn. 7.01.1938r., zmarł w dniu 8 sierpnia 1993 roku.

(okoliczność bezsporna, a ponadto odpis skrócony aktu zgonu – k. 31 plik II załączonych do sprawy akt organu rentowego)

W dniu 15 lipca 1961r. złożył wniosek o przyjęcie do służby w Milicji Obywatelskiej.

W okresie od dnia 1 listopada 1961 roku do dnia 19 lutego 1963 roku pracował w Wydziale (...) Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej MO w Ł. na stanowisku wywiadowcy;

W okresie od 20 lutego 1963r. do 30.07.1963r. - studiował w Szkole Oficerskiej Służby Bezpieczeństwa MSW nr 3 Centrum Wyszkożenia MSW w Ł.

( (kserokopia akt osobowych k. 144, kserokopia świadectwa k. 173

W okresie od dnia 3 sierpnia 1963 roku do dnia 30 listopada 1963 roku – pozostawał w dyspozycji Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego MO w Ł. ds. (...);

W okresie od dnia 1 grudnia 1963 roku do dnia 31 grudnia 1975 roku – Wydział (...) Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej MO w Ł. na stanowisku wywiadowcy;

W okresie od dnia 1 stycznia 1975 roku do dnia 31 stycznia 1978 roku - Wydział (...) Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej MO w Ł. na stanowisku starszego wywiadowcy;

W okresie od dnia 1 lutego 1978 roku do dnia 15 czerwca 1988 roku - Wydział (...) Służby Bezpieczeństwa Komendy Wojewódzkiej MO/ Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Ł. na stanowisku kierownika zmiany. wykonywał czynności operacyjne polegające na prowadzeniu obserwacji , zdjęć operacyjnych, przeprowadzał szkolenia podległych mu pracowników. W opinii służbowej z dnia 14.09.1985r., opiniujący zastępca Naczelnika Wydziału (...) WUSW w Ł.

podkreślił obowiązkowość , samodzielność i odpowiedzialność wnioskodawcy oraz wykonywał czynności operacyjne polegające na prowadzeniu obserwacji , zdjęć operacyjnych, przeprowadzał szkolenia podległych mu pracowników. Nadto troskę o zachowanie konspiracji w pracy i przydzielony samochód

Został odznaczony: Srebrnym Krzyżem Zasługi, odznaczeniem za X lat w Służbie Narodu, Srebrną Oznaką w Służbie Narodu, Brązową i Srebrną Odznaką Za Zasługi e Ochronie Porządku Publicznego .

Odszedł ze służby w w1988r.

(przebieg służby- k. 30, płyta CD -akta osobowe – k. 31 , kserokopia akt osobowych k. 144, )

Decyzją z **dnia 22 czerwca 1988 roku** ustalono K. F. **prawo do emerytury milicyjnej**.

(decyzja – k. 1-2 plik I załączonych do sprawy akt organu rentowego)

W dniu **18 sierpnia 1993** roku wnioskodawczyni złożyła wniosek o przyznanie jej milicyjnej renty rodzinnej po zmarłym mężu.

(wniosek – k. 37 plik II załączonych do sprawy akt organu rentowego)

Decyzją z dnia 18 sierpnia 1993 roku ustalono, iż E. F., wdowie po K. F., przysługuje policyjna renta rodzinna, w związku z jego śmiercią.

(decyzja – k. 3-3 verte plik I załączonych do sprawy akt organu rentowego)

Wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie XIII Wydziału Ubezpieczeń Społecznych wydanym w sprawie o sygn. akt XIII U 1422/10 w dniu 21 lutego 2011 roku, po rozpoznaniu sprawy E. F. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. o wysokość policyjnej renty rodzinnej, na skutek odwołania E. F. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 14 grudnia 2009 roku, zmieniono zaskarżoną decyzję, w ten sposób, że policyjna renta rodzinna, E. F., od dnia 1 stycznia 2010 roku, przysługiwała w wysokości ustalonej na dzień 31 grudnia 2009 roku.

(wyrok – k. 122 plik II załączonych do sprawy akt organu rentowego)

Wyrokiem Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie Wydział III wydanym w sprawie o sygn. akt III AUa 222/12 w dniu 6 kwietnia 2012 roku po rozpoznaniu sprawy E. F. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno- Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. o wysokość policyjnej renty rodzinnej, na skutek apelacji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 21 lutego 2011 roku w punkcie 2 sentencji wyroku oddalił apelację.

(wyrok – k. 120-121 plik II załączonych do sprawy akt organu rentowego)

Z informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum IPN w Ł. wynika, iż K. F. w okresie od 1.11.1961 r. do 15.06.1988 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.)

(informacja – k. 5 plik I załączonych do sprawy akt organu rentowego)

Realizując zalecenie, zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego , Sąd Okręgowy, zarządzeniem z dnia 3.11.2021r., zwrócił się do Komendanta Miejskiego Policji o załączenie **oryginałów** akt **osobowych K. F.**

urodzonego (...), syna K., oraz , do IPN o przedstawienie informacji o przebiegu służby **K.**, z uwzględnieniem zakresu realizowanych zadań, obowiązków służbowych , oceny wykonywanych zadań oraz odpisu dokumentów dotyczących weryfikacji K. F.

(zarządzenie k. 132)

Pismem z dnia 29.11.2021r. Komenda Miejska Policji w Ł. poinformowała , że akta osobowe K. F. zostały przekazane, w dniu 5.10.2001r., do dyspozycji Instytutu Pamięci Narodowej Oddział w Ł..

(pismo k. 137)

Zarządzeniem z dnia 30.11.2021r. Sąd Okręgowy zwrócił się do Instytutu Pamięci Narodowej – do **o załączenie oryginałów akt osobowych K. F..**

(zarządzenie k. 139)

Pismem z dnia 17.12.2021r. IPN , przedstawił – ogólne zadania komórek terenowych pionu obserwacji , które w (...)/WUSW stanowiły wydziały (...) Służby Bezpieczeństwa IPN poinformował, że w zasobie IPN nie odnaleziono zakresów zadań realizowanych przez K. F. , w ramach służby w wydziałach Służby Bezpieczeństwa . W aktach osobowych K. F., do momentu odejścia ze służby, zachowała się jedynie opinia służbowa z września 1985r, nie ma dokumentów dotyczących weryfikacji.

**IPN załączył kserokopię akt osobowych.**

(pismo wraz z **kserokopią akt osobowych K. F. k. 141, 142- 191** )

Realizując zalecenie, zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego , Sad Okręgowy , przesłuchał, w charakterze strony, E. F., żonę zmarłego funkcjonariusza , która zeznała , że nie wie jakimi obowiązkami zajmował się mąż w czasie swojej pracy , mąż nie zwierzał jej się z wykonywanych zadań w czasie służby, nie rozmawiał z nią o służbie, nie przynosił zagadnień, związanych ze swoją aktywnością zawodową, w ramach służby , do domu.

( zeznania wnioskodawczyni e-protokół rozprawy dn. 9.02.2022r. płyta CD k. 241)

**Sąd Okręgowy w Łodzi zważył, co następuje:**

W przedmiotowej sprawie, okolicznością sporną nie jest stan faktyczny ani stan prawny, jaki został zastosowany przez organ rentowy, ale ocena zgodności, zastosowanych przepisów z Konstytucją RP, jak również, wiążącymi umowami międzynarodowymi.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż, jak wynika z utrwalonej linii orzecznictwa, sądy powszechne są uprawnione do samodzielnego badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją. (patrz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r. I PKN 90/98)

Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego, ma, zatem, nie tylko prawo ale i obowiązek, samodzielnie dokonać takiej oceny. Może tego dokonać nawet w sytuacji gdy stosowne pytanie skierowane zostało do Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w sytuacji gdy brak takiego rozpoznania mógłby spowodować naruszenie prawa ubezpieczonego do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ryzyko takie dotyczy w szczególności osób uprawnionych do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, będących często w podeszłym wieku bez posiadania innych źródeł utrzymania jak i możliwości zarobkowych.

Na wstępie należy wskazać, że 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).

Natomiast na mocy **art. 24a. ust.1**. W przypadku renty rodzinnej przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w art. 24, z zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a.

2. Wysokość renty rodzinnej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Odwołująca na mocy ustawy 2016 i decyzji wydanej w jej wykonaniu została ograniczona w prawach rentowych. Nadto naznaczono jej zmarłego małżonka jako współuczestnika systemu bezprawia bez badania jego czynów i indywidualnej winy. Jednocześnie przyjęto związanie 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) i jego przynależności do systemu prawnego UE oraz związania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem o Unii Europejskiej (art. 4 i art. 6 (...)). Kryteria wykluczenia żony zmarłego funkcjonariusza 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 męża wnioskodawczyni**, 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 związany retrospektywną sprawiedliwością zdefiniowaną przez ustawodawcę krajowego, bez podważenia praw - zasad podstawowych Unii Europejskiej, będąc także sądem Unii Europejskiej.

Na mocy art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, "by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny" (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości

konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, "należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych" (zob. np. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 oraz wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/ (...), poz. 15). Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo, jednak, oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może, w sposób dowolny, kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00). Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, "zwłaszcza tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów". Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Z uwagi na fakt, iż podstawę wyliczenia renty rodzinnej, stanowi wysokość emerytury osoby zmarłej, rozważania sądu dotyczyć będą zasad ustalania, a właściwie obniżania wysokości emerytury.

Podkreślić, jedynie, należy, iż renta rodzinna jest wyrazem opieki i troski o pozostałych po zmarłym członkach rodziny. Stanowi zatem wykonanie zasady ochrony rodziny przewidzianej w art. 71 Konstytucji.

Ryzykiem socjalnym, korzystającym z ubezpieczeniowej formy ochrony w postaci renty rodzinnej, jest utrata (śmierć) żywiciela. Należy, przy tym, zaznaczyć, że utrata żywiciela nie powinna być ujmowana jako ryzyko osób pozostających na jego utrzymaniu, lecz ryzyko samego żywiciela przejawiające się niebezpieczeństwem pozostawienia tych osób bez środków do życia (tak J. J., Prawo..., s. 15-16 i 140-141). Dodać jednak należy, że ryzyko utraty żywiciela jest zakresowo szersze od jego śmierci. Utrata żywiciela może także mieć miejsce w razie jego zaginięcia. Renta rodzinna zapewnia świadczenie tylko w sytuacji wystąpienia konkretnego zdarzenia losowego- śmierci, przesłanką ochrony jest zaś konkretne i niezmiennie od setek lat zdarzenie ubezpieczeniowe określane jako śmierć żywiciela rodziny, a nie utrata żywiciela w każdy inny możliwy sposób, np. w wyniku zaginięcia (R. G., Wysokość świadczeń związanych..., s. 117-118).

Analizowane przepisy zmienionej ustawy z 2016 roku dotyczą zatem osób, które osobiście nie miały nic wspólnego z funkcjonowaniem tzw. „państwa totalitarnego”. Ich odpowiedzialność jest jedynie transferem „odpowiedzialności” ich żywicieli. Stanowią zatem wyraz czystej represji państwa, która dotyczy osób pozbawionych opieki, przeważnie niedostatecznie zaradnych życiowo – jak małżonkowie w podeszłym wieku czy dzieci, a zatem osób, które powinny korzystać z ochrony państwa a nie być narażone na represje z jego strony.

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. Ślęzak, Głosa 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).

Decyzja stwierdzająca nabycie prawa do świadczeń kształtuje sytuację świadczeniobiorcy, który w związku z realizacją prawa do świadczenia podejmuje zasadnicze decyzje życiowe. W szczególności taką decyzją, determinującą

sytuację życiową osoby zainteresowanej, jest rezygnacja z zatrudnienia. Osoba ubiegająca się o świadczenie, podejmuje stosowne działania w zaufaniu, że przesłanką wydania pozytywnej decyzji jest stwierdzenie spełnienia ustawowych warunków powstania prawa, a w konsekwencji jego nabycie. Potwierdza to deklaratoryjna decyzja organu rentowego. "Autorytatywna konkretyzacja uprawnień emerytalno-rentowych, wynikających z ustawy emerytalnej, rodzi określony stopień związania organu rentowego i zainteresowanego wydaną decyzją" (zob. R. Babińska, op. cit., s. 98). Prawomocność materialna decyzji, skutkująca jej niezmiennością, powoduje, że wzruszalność decyzji powinna być sytuacją wyjątkową wynikającą z precyzyjnie określonych przesłanek.

Podkreślić należy, iż o ochronie praw nabytych może mówić nawet w sytuacji, gdy prawa te nabyte zostały na skutek błędu organu rentowego. Nawet wówczas, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie może być tak, że organ, po upływie kilku czy kilkunastu lat (a nawet dwudziestu), w reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń uzyskuje "doraźny instrument" umożliwiający weryfikację świadczeń.

"Pułapka prawna" polega, w niniejszej sprawie, na tym, że obywatel, opierając się na, dokonanej przez organ władzy publicznej, ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), a następnie – państwo korzystając ze swojego „imperium” autorytarnie zmienia przepisy ingerując w prawa nabyte w oparciu o przepisy obowiązujące i stosowane przez dekady.

Do problemu wzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej odnosił się także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, mówiącym o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Zatem prawomocne rozstrzygnięcia (działające *ratione imperii*) mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z tego właśnie przepisu. Może być ono przełamane - gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu (niekonstytucyjność dotycząca prawa materialnego lub procedury, wykorzystanych *in concreto*, do wydania prawomocnego orzeczenia).

Wobec powyższego, zastosowane przepisy jako niezgodne z cytowanymi przepisami Konstytucji, w szczególności art. 32 i 71 podlegają wyeliminowaniu z porządku prawnego i nie mogą wywołać zamierzonego skutku.

Nadto zdaniem Sądu, rozpoznając odwołanie od zaskarżonej decyzji, należy dokonać analizy zgodności cytowanych przepisów w kontekście art. 9 Konstytucji czyli zgodności z normami prawa międzynarodowego.

W tym celu konieczne jest dokonanie wykładni pojęcia praw - zasad podstawowych Unii Europejskiej, ich mocy powszechnej w relacji do grupy wykluczonych z ochrony konstytucyjnej i unijnej ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. Nr 2270).

Sąd, orzekający w niniejszej sprawie, podziela w pełni stanowiska innych sądów powszechnych rozpoznających analogiczne sprawy w tym np. Sądu Okręgowego w Częstochowie, w wyroku z dnia 31 maja 2019 r., w sprawie IV U 241/19 czy Sądu Okręgowego w Suwałkach w wyroku z dnia 29 października 2019 r., w sprawie III U 789/19 i z tej przyczyny pozwala sobie przytoczyć szeroko zastosowaną w w/w orzeczeniach argumentację.

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

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77, 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 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, 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) 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 wykładnię takie orzeczenie, które zabezpieczą rządy prawa. Dlatego nie można wnioskodawczyni obniżyć świadczenia rentowego 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 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 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 różnicowania), 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) uniemożliwiająby 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.

Jak już podniesiono stan faktyczny sprawy stawia pytania o prawo do godności zmarłego męża odwołującej i jej samej. Jego jako wykonującego służbę na rzecz państwa totalitarnego, bez udowodnienia indywidualnej winy, jej na mocy ustawy uznaną za współodpowiedzialną za charakter pracy męża w skutek czego obniżono jej świadczenie rentowe.

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 „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 Państwom 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 wnioskodawczyni i jej zmarłego męża 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 zmarłego. Jedynym dowodem miały być informacje pozyskane z Instytutu Pamięci Narodowej, oparte wyłącznie o akta osobowe. Sąd przejrzał te dokumenty, zgromadzone na płycie CD i nie znalazł nic, co mogłoby świadczyć o przestępczej działalności K. F.. 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 ww. a także wnioskodawczyni czyniąc ją współodpowiedzialną za charakter pracy męża.

## 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 systemu 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 2016.

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 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.

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 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 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.

### 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 funkcjonariusza wobec uprzednio ukaranych funkcjonariuszy służb

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.

Wskazane rozwiązanie uzasadnia twierdzenie, iż ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy 2016 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 2009 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 2016, podobnie jak Ustawa 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), zdejmując 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 (...) 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 (...).

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 2016 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 2016 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 2009 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 niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. (...) Likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może 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 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 (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 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 zapobiegają 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 2016 odwołująca poddana została specjalnej procedurze sądowej, odmiennej od typowej sprawy o wysokość emerytury (renty). Z mocy ustawy jej zmarły mąż jest naznaczony jako przestępca, a uwolnić się może poprzez samooskarżenie po jego śmierci. 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 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 2009 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 nie pojawiła się żadna pilna potrzeba społeczna ingerowania w te prawa, a ustawa nie przechodzi testu konieczności.

## 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 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 uzyskanie 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 odwołującej mająca na celu rozliczenie się z komunistyczną przeszłością i obniżka emerytury i renty miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków oraz pełnionej funkcji. Ustawa z 2016 działała bez rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami, którzy w rzeczywistości dopuścili się czynów przestępczych lub dławili demokratyczną opozycję oraz tymi, którzy jedynie należeli do personelu technicznego. Odwołująca nigdy nie pełniła służby w organach policji politycznej a podstawą do ograniczenia jej praw było zawarcie związku małżeńskiego ze zmarłym funkcjonariuszem.

#### 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

ubezpieceniowych, 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 podstawowym 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. 22a, 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 odstąpienie 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. 24 a cyt.** Ustawy, jako naruszający prawa podstawowe UE, a także przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności art. 32.

W sprawie nie ujawniono żadnych dowodów, aby zmarły K. F., uczestniczył w bezprawnych działaniach policji politycznej. Pismem z dnia 17.12.2021r. IPN, przedstawił – ogólne zadania komórek terenowych pionu obserwacji, które w (...) /WUSW stanowiły wydziały (...) Służby Bezpieczeństwa. IPN poinformował, że w zasobie IPN **nie odnaleziono zakresów zadań realizowanych przez K. F.**, w ramach służby w wydziałach Służby

Bezpieczeństwa . Ogólne zadania jednostek terenowych , nie oznaczają szczegółowych zdań, obowiązków , czynności , K. F. , faktycznie wykonywanych przez męża wnioskodawczyni. Nie mogą stanowić dowodu , że – realnie wykonywane przez K. F. : czynności , obowiązki, zdania , oznaczały - pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej.. W aktach osobowych K. F., do momentu odejścia ze służby, zachowała się jedynie opinia służbowa z września 1985r, którą Sąd przytoczył powyżej, ale ta opinia nie implikuje wniosku , że K. F., realizując obowiązki służbowe ( a ich zakres, nie został ujawniony przez podmioty, mające dostęp do materiałów źródłowych IPN , Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ) - pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b policyjnej ustawy emerytalnej.

Z dokonanych ustaleń wynika, że Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako podmiot , który wydał zaskarżoną decyzję, bazując na informacji o przebiegu służby K. F. nr (...) z dnia 14.03.2017r., Instytutu Pamięci Narodowej – nie przedstawił – dowodów , aby , w toku realizacji obowiązków służbowych , K. F. , poprzez swoje działania lub zaniechania, doprowadził do złamania praw człowieka, naruszenia wolności ludzi ani ich godności, aby fabrykował dowody, poniżał ludzi , w sposób nielegalny, poza granicami prawa, inwigilował określone środowiska i ludzi , walczył z K. , związkami wyznaniowymi , mniejszościami etnicznymi - na tle narodowościowym, opozycją antydemokratyczną - brak dowodów na aktywność na rzecz totalitarnego Państwa. Nie zostały, na przykład, wskazane osoby poszkodowane , pokrzywdzone, działaniami lub zaniechaniami K. F. , w ramach – realizacji przez niego obowiązków służbowych. W tej materii – poza inicjatywą dowodową stron ( obu stron), Sąd nie ma możliwości pozyskania dowodów, w ramach własnej inicjatywy dowodowej.

Mając powyższe na uwadze Sąd zmienił zaskarżoną decyzję i nakazał pominięcie **art. 24a cyt. Ustawy** , co oznacza konieczność przeliczenia świadczenia według zasad uprzednio obowiązujących, od daty wskazanej w zaskarżonej decyzji, tj. od 1 października 2017 r.

VIII U 2579/21

Dnia 25 lutego 2022 roku

## ZARZĄDZENIE

odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi ZER MSWiA radcy prawnemu L. W. ( pełnomocnictwo k. 8) za pośrednictwem PORTALU INFORMACYJNEGO