

Sygn. akt V U 564/19

## WYROK

*W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ*

Dnia 19 listopada 2020 r.

**Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
w następującym składzie:**

Przewodniczący: Sędzia Agnieszka Leżańska

Protokolant: st. sekr. sądowy Marcelina Machera

po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2020 r. w Piotrkowie Trybunalskim na rozprawie

**sprawy z wniosku C. J. (1)**

**przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa (...) i Administracji w W.  
o wysokość emerytury policyjnej oraz renty inwalidzkiej  
na skutek odwołania C. J. (1)**

**od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa (...) i Administracji w W.**

z dnia 28 czerwca 2017 roku znak: (...), z dnia 5 stycznia 2018 roku znak: (...), z dnia 5 stycznia 2018 roku znak: (...)

**zmienia zaskarżone decyzje z dnia:**

- z dnia 28 czerwca 2017 roku znak: (...) oraz z dnia 5 stycznia 2018 roku w ten sposób, że przyznaje wnioskodawcy C. J. (1) prawo do ustalenia wysokości emerytury od dnia 1 października 2017 roku z pominięciem art. 15c ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 i ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.);

- z dnia 5 stycznia 2018 roku znak: (...) w ten sposób, że przyznaje wnioskodawcy C. J. (1) prawo do ustalenia wysokości renty inwalidzkiej od dnia 1 lutego 2018 roku z pominięciem art. 22a ust. 1-3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 i ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.).

Sygn. akt VU 564/19

## UZASADNIENIE

Zaskarżoną decyzją z dnia 28 czerwca 2017 roku, nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa (...) i Administracji w W., powołując się na treść art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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, poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...), ponownie ustalił wysokość **emerytury** należnej skarżącemu **C. J. (1)** na kwotę 2.069,02 złotych brutto. W uzasadnieniu decyzji wskazał, iż podstawę wymiaru emerytury stanowi kwota 7.872,67 złotych, emerytura wynosi 75 % tej kwoty, a więc 5.904, złote, przy czym, z uwagi, iż jest to kwota wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wyliczona kwota podlega ograniczeniu do wysokości 2.069,02 złote.

**Zaskarżoną decyzją z dnia 5 stycznia 2018 roku, nr (...)**, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa (...) i Administracji w W., ponownie ustalił wysokość **emerytury** należnej skarżącemu **C. J. (1)** na kwotę 2.069,02 złotych brutto. W uzasadnieniu decyzji wskazał, iż podstawę wymiaru emerytury stanowi kwota 7.872,67 złotych, emerytura wynosi 75 % tej kwoty, a więc 5.904, złote, przy czym, z uwagi, iż jest to kwota wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wyliczona kwota podlega ograniczeniu do wysokości 2.069,02 złote.

**Zaskarżoną decyzją z dnia 5 stycznia 2018 roku, nr (...)**, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa (...) i Administracji w W., powołując się na treść art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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, poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...), ponownie ustalił wysokość **renty inwalidzkiej** należnej skarżącemu **C. J. (2)** na kwotę 1.510,71 złotych.

C. J. (1) złożył odwołania od powyższych decyzji, czym zainicjował postępowanie przed Sądem Okręgowym w Warszawie XIII Wydziałem Ubezpieczeń Społecznych, powołując się przy tym na przepis art. 477<sup>10</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. w zw. z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270), zaskarżonym decyzjom **zarzucił**:

- błędy w ustaleniach faktycznych, poprzez pominięcie okoliczności, iż w latach: 1988-1990 skarżący nie pełnił służby ze względu na podjęcie nauki na (...) w W. na kierunku (...) w cyklu studiów dziennych stacjonarnych, a także faktu, iż nigdy podczas sprawowania służby nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa oraz okoliczności wskazujących na jego nienaganą służbę oraz liczne zasługi dla kraju;

- **art. 13 b ust. 1 pkt 5 lit. e** ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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 i ich rodzin (Dz.U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.), poprzez dokonanie nieprawidłowego zastosowania tych przepisów, w konsekwencji uznania, iż zaistniały przesłanki wskazujące na pełnienie przez skarżącego służby na rzecz totalitarnego państwa;

- naruszenie art. 107 & 1 i 3 k.p.a., które polega na braku prawidłowego uzasadnienia zaskarżonej decyzji;

- **art. 2 Konstytucji RP**, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mu świadczenia emerytalnego, co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz niedziałania prawa wstecz, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego;

- **art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP**, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mu świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego mu prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;

- **art. 67 ust.1 w związku z art. 31 ust.1 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, polegające na naruszeniu jego godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że jego służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie mu - w akcie prawnym rangi ustawy-winy za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczali się niektórzy przedstawiciele władzy publicznej PRL oraz niektórzy funkcjonariusze organów bezpieczeństwa PRL, a do których on sam w żaden sposób się nie przyczynił;

- **art. 32 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, polegające na nieuzasadnionym, dyskryminującym zróżnicowaniu jego uprawnień o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990 i obniżeniu świadczeń emerytalnych należnych mu z tytułu tej służby, w stosunku do osób, które nie pełniły służby w okresie PRL, w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa a w konsekwencji powyższych naruszeń:

- **art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, polegające na arbitralnym naruszeniu jego osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia jego prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej;

- **naruszenia przepisów art. 45 ust.1 w związku z art. 10 ust.1 i 2 Konstytucji oraz art. 42 ust.1 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust.2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, polegające na zastosowaniu represji bez wskazania winy indywidualnej, zastąpienie w tym zakresie władzy sądowniczej, władzą ustawodawczą i odwróceniu w ten sposób zasady domniemania niewinności przez uznanie wszystkich funkcjonariuszy będących w służbie przez 31 lipca 1990 roku za winnych działań zasługujących na penalizację.

**W oparciu o powyższe zarzuty, skarżący wniósł o zmianę zaskarżonych decyzji przez przyznanie mu świadczeń w dotychczasowej wysokości, zasądzenie od organu rentowego na jego rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych i rozpoznanie sprawy także w razie jego nieobecności.**

**W odpowiedzi na odwołania, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa (...) i Administracji w W. wniósł o ich oddalenie podnosząc, iż ustawa z dnia 18 lutego 1994 roku 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, poz. 708 ze zm.) zobowiązała organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i ich wysokości w oparciu o kryteria w niej zawarte. Organ rentowy podkreślił przy tym, że środkiem dowodowym potwierdzającym datę i podstawę zwolnienia ze służby oraz okres służby jest zaświadczenie o przebiegu służby, sporządzone na podstawie akt osobowych funkcjonariusza, wystawione przez właściwe organy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu lub Państwowej**

***Straży Pożarnej. Wskazał, że informacja o przebiegu służby była równoważna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy i jest ona wiążąca dla organu rentowego (odpowiedź na odwołanie k-26-28 oraz k-203-206).***

Postanowieniem z dnia 30 stycznia 2019 roku, w sprawie III AUo 286/19, Sąd Apelacyjny w Warszawie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowił wyznaczyć do rozpoznania niniejszej sprawy Sąd Okręgowy w Piotrkowie Tryb. (postanowienie k- 71-76).

Organ rentowy w piśmie z dnia 4 czerwca 2019 roku wnosił o zawieszenie postępowania, z uwagi na skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego na dotyczącego zgodności z konstytucją przepisów, na podstawie których wydano zaskarżoną decyzję (k-83-84).

Na rozprawie w dniu 9 marca 2020 roku skarżący popierał odwołania i cofnął wniosek o zawieszenie postępowania.

Pełnomocnik organu rentowego wnosił o oddalenie odwołań i podtrzymał wniosek o zawieszenie postępowania.

Postanowieniem z dnia 9 marca 2020 roku, Sąd Okręgowy w Piotrkowie Tryb. oddalił wniosek organu rentowego o zawieszenie postępowania w sprawie (protokół rozprawy k-117).

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

ubezpieczony C. J. (1), urodził się w dniu (...). Skarżący został przyjęty do służby w dniu 11.01.1985 roku, jako (...) (...) w Ł.. w dniu 01.10.1985 roku został skierowany do Wyższej Szkoły (...) w S., którą ukończył w dniu 28.06.1988 roku (dowód: zaświadczenie k-8, opinia służbowa k-9-10, k-17 karta zwolnienia). Z dniem 1 lipca 1988 roku skarżący został mianowany na stanowisko inspektora Wydziału (...) i (...) w P., zaś w okresie **od dnia 9 grudnia 1988 roku do dnia 17 kwietnia 1990 roku** był słuchaczem Akademii (...) w W., były to stacjonarne studia magisterskie II stopnia (dowód: przeniesienie k-18, opinia służbowa k-20 akt osobowych skarżącego).

W kolejnych latach przebieg służby C. J. (1) wyglądał następująco:

-1990-07-31 - mł. specjalista Wydziału (...) (...) w T.

-1992-09-30 - młodszy specjalista Sekcji (...) (...) w T.

-1992- 04-06 - 1993-04-13 - delegowany do grupy (...) (...) w byłej Jugosławii

-1993-04-14 - mł. specjalista (...) w T.,

-1994-01-16 - mł. specjalista Wydziału (...) (...) w T., --1994-06-06 - 1995-12-07 delegowany do (...) (...) w byłej Jugosławii,

-1996-09-01 - Zastępca Naczelnika Wydziału (...) (...) w T.,

-1999-01-26 - Zastępca Naczelnika Wydziału (...) (...) w T.,

-2000-07-01 - Zastępca Naczelnika Sekcji (...) (...) w T.,

-2003-12-02 - wyznaczono (...) na okres 4 lat,

-2007-12-01 - wyznaczono (...) na okres 4 lat,

-2008-01-01 - Zastępca Naczelnika Sekcji (...) (...) w T.,

-2008-07-18- p.o. Naczelnika Sekcji (...) (...) w T.,

-2009-02-25 - mianowano na równorzędne stanowisko służbowe Zastępcy Naczelnika

Wydziału (...) (...) w T.,

-2011-12-01 - wyznaczono (...) na okres 4 lat,

-2012-03-01 - p.o. Naczelnika Wydziału (...) (...) w T., -2012-04-01 - Naczelnik Wydziału (...) (...) w T.,

-2016-03-01 - wyznaczono (...) na okres 4 lat,

-2016-06-26 - zwolniony ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 4 Ustawy o Policji (dowód: akta osobowe skarżącego, pismo IPN k-150).

Skarżący, zgodnie z & 7 i 8 Uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 roku w sprawie przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych w lipcu 1990 roku, został pozytywnie zaopiniowany, jako spełniający wymogi przewidziane dla funkcjonariuszy lub pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i złożył stosowne ślubowanie, jako funkcjonariusz Policji Rzeczypospolitej Polskiej (dowód: opinia k-22 akt osobowych skarżącego).

Decyzją z dnia 24 listopada 2014 roku, Minister Spraw Wewnętrznych przyznał C. J. (1) status weterana (...) tj. z uwagi na uczestnictwo w dwóch misjach na terenach byłej Jugosławii, w których ostatnią były (...) w latach:1994-1995, poprzednia w latach:1992-1993 (dowód: decyzja k-201, zaświadczenie k-31 akt osobowych).

Decyzją z dnia 07.07.2016 roku, organ rentowy przyznał wnioskodawcy emeryturę w wysokości 5.878,63 zł. Orzeczeniem Komisji Lekarskiej MSWiA w Ł. z dnia 22.06.2017 roku, skarżący został zaliczony do III grupy inwalidzkiej w związku ze służbą i decyzją z dnia 8 sierpnia 2017 roku organ rentowy przyznał mu prawo do renty inwalidzkiej w kwocie 3.149,07 złotych (dowód: orzeczenie k.108, akt osobowych, decyzja z dnia 07.07.2016 roku k-16 teczka, decyzja z dnia 08.08.2017 r. k-2 teczka).

Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddziałowe Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej w Ł. w informacji o przebiegu służby Numer (...) z dnia 12 maja 2017 roku stwierdził, że C. J. (2) w okresie **od dnia 01.07.1988 roku do dnia 17.04.1990 roku** pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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, poz. 708 ze zm.) (dowód: informacja IPN akta organu rentowego k.37).

Organ rentowy otrzymał informację z Instytutu Pamięci Narodowej w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2016, poz. 2270).

Zaskarżoną decyzją z dnia 28 czerwca 2017 roku, nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., powołując się na treść art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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, poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...), ponownie ustalił wysokość emerytury należnej skarżącemu C. J. (1) na kwotę 2.069,02 złotych brutto. W uzasadnieniu decyzji wskazał, iż podstawę wymiaru emerytury stanowi kwota 7.872,67 złotych, emerytura wynosi 75 % tej kwoty, a więc 5.904, złote,

przy czym, z uwagi, iż jest to kwota wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wyliczona kwota podlega ograniczeniu do wysokości 2.069,02 złote (dowód: decyzja z dnia 28.06.2017 roku teczka).

Zaskarżoną decyzją z dnia 5 stycznia 2018 roku, nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., ponownie ustalił wysokość emerytury należnej skarżącemu C. J. (1) na kwotę 2.069,02 złotych brutto. W uzasadnieniu decyzji wskazał, iż podstawę wymiaru emerytury stanowi kwota 7.872,67 złotych, emerytura wynosi 75 % tej kwoty, a więc 5.904, złote, przy czym, z uwagi, iż jest to kwota wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wyliczona kwota podlega ograniczeniu do wysokości 2.069,02 złote (dowód: decyzja z dnia 05.01.2018 roku teczka).

Zaskarżoną decyzją z dnia 5 stycznia 2018 roku, nr (...), Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W., powołując się na treść art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku 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, poz. 708 ze zm.) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr (...), ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej należnej skarżącemu C. J. (2) na kwotę 1.510,71 złotych wskazując, iż podstawę wymiaru świadczenia wynosi kwota 7.872,67 złotych, renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do III grupy stanowi 22,50 % podstawy wymiaru, co daje kwotę 1.771,35 złotych, którą obniżono do kwoty 1.510,71 złotych (dowód: decyzja z dnia 05.01.2018 roku teczka).

Organ rentowy obniżył wskaźnik obliczania świadczenia emerytalnego skarżącego do wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od dnia 01.07.1988 roku do dnia 14.04.1990 roku (okoliczność bezsporna).

Sąd Okręgowy w Warszawie, w sprawie o sygnaturze akt XIII 1 U 326/18, powziął wątpliwość, czy przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zaopatrzeniu emerytalnym, które są podstawą wydania zaskarżonej decyzji spełniają standardy konstytucyjne, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 4/18. Sprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym oczekuje na rozstrzygnięcie.

***Sąd Okręgowy dokonał następującej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego i zważył, co następuje:***

***odwołania są zasadne i skutkują zmianą zaskarżonych decyzji.***

Przed przystąpieniem do dokonania merytorycznej oceny wniesionych przez skarżącego odwołań należy odnieść się do kwestii prejudycjalnej, jaką stanowi niewątpliwie zgłoszony przez organ rentowy wniosek o zawieszenie niniejszego postępowania do czasu wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie zgodności z Konstytucją zastosowanych przez organ rentowy w zaskarżonych przez C. J. (1) decyzjach, przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2016, poz. 2270), sygn. P 4/18.

Zgodnie z treścią art. 177 § 1 pkt 3<sup>(1)</sup> k.p.c., sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Treść przytoczonego przepisu jednoznacznie wskazuje, iż wstrzymanie biegu postępowania ma charakter fakultatywny, co daje sądowi orzekającemu w sprawie uprawnienie do dokonania indywidualnej oceny zasadności zawieszenia postępowania w danej sprawie. Dokonując takiej właśnie oceny wniesionego przez organ rentowy wniosku, Sąd doszedł do przekonania, iż wstrzymanie biegu procedowania w przedmiotowej sprawie tylko z tego powodu nie da się pogodzić z konstytucyjnym uprawnieniem wnioskodawcy do rozpoznawania jego sprawy bez zbędnej zwłoki ( art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) . W tym kontekście zauważyć już na wstępie wypadnie, że tą

właśnie przesłanką kierował się Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyznaczając w trybie art. 44 KPC, na wniosek Sądu Okręgowego w Warszawie, do rozpoznania niniejszych odwołań, Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim. Nadto zauważyć należy, iż procedowanie Trybunału Konstytucyjnego w powołanej sprawie na chwilę obecną ograniczyło się jedynie do pozyskania i to dopiero w dniu 28 listopada 2018 r. stanowiska Sejmu RP, tym samym trudno przewidzieć, kiedy zapadnie końcowe orzeczenie. Tymczasem odwołujący się, poza zarzutami niekonstytucyjności zastosowanych przez Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w W. w sprawie wysokości jego świadczeń przepisów prawa materialnego, podniósł także zarzuty dotyczące nieprawidłowego zakwalifikowania okresu **od dnia 1 lipca 1988 roku do dnia 17 kwietnia 1990 roku**, jako okresu pełnienia przez niego służby na rzecz totalitarnego państwa, powołując się w tym względzie tak na dowody z dokumentów, jak i dowody osobowe. Trzeba zaś w tym miejscu przypomnieć to, co wyartykułował już Sąd Najwyższy przy okazji rozpoznawania uprzednich spraw „dezubekizacyjnych”, że 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 związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci 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]) - postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 OSNP 2012/23-24/298. Podkreślić przy tym należy, iż skarżący wnosząc odwołania powołał się na niekonstytucyjność mających zastosowanie w jego sprawie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 roku o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2016, poz. 2270), co oznacza, iż sąd, w ramach sądowej kontroli konstytucyjnej „ad casum” winien dokonać oceny, czy korzystają one z domniemania konstytucyjności, czy też należy odmówić ich zastosowania, z uwagi na ich niekonstytucyjność (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r. I PKN 90/98, OSNP 2000/1/6). Sąd Apelacyjny w Białymstoku zaś, w postanowieniu z dnia 29 października 2019 roku, w sprawie III AUz 130/19, zwrócił również uwagę na to, że prawo strony dostępu do sądu i rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowane art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) i art. 45 Konstytucji RP jest szczególnie akcentowane w sprawach, w których przedmiotem są świadczenia mające istotne znaczenie dla egzystencji ubezpieczonych (emerytury, renty, wynagrodzenia za pracę).

Dlatego też, Sąd Okręgowy oddalił wniosek organu rentowego o zawieszenie postępowania w sprawie, która to decyzja znajduje uzasadnienie także w licznych orzeczeniach Sądów Apelacyjnych, które w tożsamych sprawach uchylały postanowienia Sądów Okręgowych o zawieszeniu postępowania w sprawie (tak postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 sierpnia 2019 r., III AUz 104/19, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 września 2019 r., III AUz 81/19, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 30 maja 2019 r., III AUz 41/19, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 września 2019 r., III AUz 349/19, legalis).

Przystępując do dokonania merytorycznej oceny podniesionych przez skarżącego w odwołaniach zarzutów wskazać należy, iż u ich podłoża leżą przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2016 r., poz. 2270), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r., na mocy której wprowadzono art. 13b, ustalający katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Ustawa zmieniająca wprowadziła także **w art. 15c** zasady obliczania wysokości **emerytury** dla osób, które pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z brzmieniem art. 15 c ust. 1 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:

- 1) 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b;
- 2) 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, la oraz 2-4.

Powołany przepis zawiera także obostrzenie zawarte w ust. 3, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca zobowiązał tym samym pozwany organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń stosownie do wyżej wymienionych przepisów.

Natomiast **art. 22a** ustawy zaopatrzeniowej stanowi, że:

1. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, **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. Przy zmniejszaniu renty inwalidzkiej okresy służby, o której mowa w art. 13b, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy; 2. W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej; 3. Wysokość renty inwalidzkiej, ustalonej zgodnie z ust. 1, nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawodawca zobowiązał przy tym organ emerytalny do wszczynania z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń stosownie do wyżej wymienionych przepisów.

Przechodząc do oceny podniesionych przez skarżącego w odwołaniu zarzutów w zakresie naruszenia przez przedmiotową ustawę przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności należy poczynić kilka uwag natury ogólnej.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została opracowana w ramach Rady Europy, tj. organizacji międzynarodowej, której celem jest: ochrona praw człowieka, pluralistycznej demokracji i rządów prawa. Zgodnie z art. 3 Statutu Rady Europy (Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565) każde państwo członkowskie zobowiązało się do uznawania zasady praworządności oraz zasady, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności. Europejska Konwencja Praw Człowieka jest elementem polskiego systemu prawnego, od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka powinno być zatem uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 75/94, OSNP 1995, nr 9, poz. 106). Konwencja stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa, przysługuje jej przymiot bezpośredniego stosowania oraz pierwszeństwo przed ustawami zwykłymi i pozostałymi aktami normatywnymi niższego rzędu (art. 89 i 91 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP). Stosowanie to przybiera postać: 1) współstosowania postanowień Konwencji z analogicznymi postanowieniami polskiego prawa, tak aby łącznie stanowiły one budulec normy prawnej określającej rozwiązanie danej sprawy – jest to najczęstszy sposób sądowego stosowania Konwencji; 2) samoistnego stosowania postanowień Konwencji, tzn. traktowania jej jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia (jest to jednak możliwe tylko przy braku odpowiednich unormowań prawa krajowego); 3) traktowania postanowień Konwencji jako wzorca kontrolnego dla badania zgodności ustaw lub przepisów niższego rzędu, co pozostaje też w kompetencji sądów powszechnych ( L.



Garlicki, Konstytucja a "sprawy zewnętrzne", Prz. Sejm. 2007, Nr 4, s. 205–206). Sądy polskie uważają się za związane nie tylko tekstem pisanym Konwencji, ale także uznają, że **"orzecznictwo ETPC może i powinno być uwzględniane przy interpretacji przepisów prawa polskiego"** (tak już post. SN z 11.1.1995 r., III ARN 75/94, OSNAPIUS 1995, Nr 9, poz. 106).

Artykuł 1 wskazuje, że obowiązkiem państw członkowskich jest "zapewnienie" praw i wolności chronionych na podstawie Konwencji. Termin "zapewnienia" wyraża zobowiązanie rezultatu; raz jeszcze trzeba podkreślić, że sposób (drogi, metody) tego zapewnienia pozostają w niemalym stopniu w gestii władz krajowych. W wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 grudnia 2012 r., 31803/04, wskazano, iż wymaga ona, by w sytuacji **kiedy stawką są kwestie dotyczące interesu ogólnego** (w szczególności, **gdy dotyczy to fundamentalnych praw człowieka**, łącznie z ochroną własności), Organy krajowe przyznające świadczenia socjalne mają obowiązek działania sprawnego, dokładnego i rozważnego, ponieważ są to sprawy najwyższej wagi dla korzystających z nich jednostek, a ich działania muszą mieć charakter **odpowiedni i spójny**. **Wymaga się, aby władze publiczne działały z najwyższą ostrożnością, w szczególności gdy rozstrzygają w kwestiach, takich jak przywileje socjalne i inne podobne prawa, które są sprawami najwyższej wagi dla jednostki**. Zdaniem Trybunału, w odniesieniu do praw majątkowych, szczególnego znaczenia nabiera **zasada dobrej administracji**, zgodnie z którą władze publiczne **powinny działać z najwyższą sumiennością, zwłaszcza gdy przedmiotem jest bardzo istotne z punktu widzenia jednostki zabezpieczenie społeczne**, do którego prawo gwarantuje art.67 Konstytucji RP.

Na wstępie podnieść należy, iż Sąd Okręgowy podziela stanowisko, iż zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, co wynika z treści płynących z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. K 6/09), wydanego na tle uprzednio obowiązującej ustawy z 23 stycznia 2009 r. W orzeczeniu tym przyjęto, że ingerencja w prawa do emerytur i rent byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL była dopuszczalna jako, że zostały one nabyte niegodziwie i nawet w sytuacji, gdy doszło do upływu znacznego okresu czasu, to ingerencję tą uzasadniał ważny interes społeczny, jednakże winno to następować z poszanowaniem zasad konstytucyjnych, w szczególności tych wynikających z art. 2 Konstytucji. W wyroku z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99 (OTK ZU 1999/7/165) Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, iż „wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r., K. 13/94, OTK 1995/1/6). Równocześnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/A/2007/48) wskazał, „Środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwu grożącemu podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokracji (...). Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądz zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania, czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy”. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są, co do zasady, prawami nabytymi słusznie (orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148) i jedynie w wyjątkowej sytuacji można uznać, że zostały nabyte z naruszeniem zasady sprawiedliwości (orzeczenie TK z 22 sierpnia 1990 r., sygn. K 7/90, OTK w 1990/5, s. 42-58, wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU 2001/2/29 oraz wyrok z 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 r. (K 43/12).

Odnosząc się więc do zarzutu skarżącego naruszenia przez przepisy ustawy **art. 2 Konstytucji RP stanowiącego, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej** wskazać należy, iż w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić przede wszystkim szczegółowe przepisy

konstytucyjne. W takich sytuacjach nie ma potrzeby powoływania – jako podstawy kontroli – zasady demokratycznego państwa prawnego (...). Zasada ta pełni wówczas przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji wymienionych, szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1996 r. K 28/97). Klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swojego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, a ogólną podstawą było uznanie, że **demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (...)**” (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1996 r. (K 28/97).

I tak ze sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa wynika m.in. **zasada lojalności państwa wobec obywatela**, która nie jest wprost sformułowana w przepisach Konstytucji RP, a która nakazuje, aby organ państwowy (a także ustawodawca) traktował obywatela z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości, co oznacza że przepisy prawne nie mogą zastawiać pułapek, ani tworzyć rozwiązań iluzorycznych lub pozornych, nie może również dochodzić do sytuacji, aby organy państwowe miały możliwości nadużywania swojej pozycji względem obywateli, co niestety miało miejsce w przypadku przedmiotowej ustawy.

W ramach tej zasady Trybunał Konstytucyjny sformułował liczne konkretne zasady stanowienia prawa, które muszą być przestrzegane w demokratycznym państwie prawnym m.in. **zasada ochrony zaufania do państwa i prawa**, która nie została wprawdzie wyraźnie wysłowiona w tekście Konstytucji, ale niewątpliwie należy ona do kanonu zasad składających się na pojęcie państwa prawnego w znaczeniu, w jakim pojęcie to występuje w art. 2 Konstytucji. Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r., K 4/99). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwa oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. (...) Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., K 3/00).

Okolicznością bezsporną w sprawie jest, iż skarżący został przyjęty do służby w dniu 11.01.1985 roku, jako (...) (...) w Ł., w dniu 01.10.1985 roku został skierowany do Wyższej Szkoły (...) w S., którą ukończył w dniu 28.06.1988 roku, z dniem 1 lipca 1988 roku został mianowany na stanowisko inspektora Wydziału (...) i (...) w P., zaś w okresie **od dnia 9 grudnia 1988 roku do dnia 17 kwietnia 1990 roku** był słuchaczem Akademii (...) w W., były to stacjonarne studia magisterskie II stopnia

Jak zasadnie wskazuje skarżący, wszyscy byli funkcjonariusze organów bezpieczeństwa, którzy zostali ponownie w nich zatrudnieni po 1990 r. musieli przejść postępowanie weryfikacyjne określone w uchwale nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M. P. Nr 20, poz. 159; dalej: uchwała nr 69), w trakcie którego zostali zakwalifikowani przez wojewódzkie komisje kwalifikacyjne oraz Centralną Komisję Kwalifikacyjną, jako osoby zdolne do służby w Rzeczypospolitej Polskiej. C. J. (1) także był poddany takiej weryfikacji i został pozytywnie zaopiniowany, jako spełniający wymogi przewidziane dla funkcjonariuszy lub pracowników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i złożył stosowne ślubowanie, jako funkcjonariusz Policji Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie nienagannie pracował w Policji, aż do uzyskania prawa do emerytury. Podkreślić przy tym należy, iż Wojewódzkie komisje kwalifikacyjne wydawały pozytywną opinię o kandydacie w razie stwierdzenia, że odpowiada on wymogom przewidzianym dla funkcjonariusza danej służby lub pracownika Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, określonym w ustawie oraz powzięcia przekonania, że posiada on kwalifikacje moralne do pełnienia służby, zwłaszcza że: 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa, 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób, 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów

pozasłużbowych (§ 8 ust. 1 uchwały nr 69). Powyższa okoliczność oznacza, w ocenie Sądu, iż weryfikacja miała na celu nie tylko ocenę przydatności funkcjonariusza do służby w demokratycznej Polsce, ale także ocenę jego dotychczasowej służby w Polsce komunistycznej, również w płaszczyźnie moralnej. Zweryfikowanie, a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, stanowiło więc swoiste oświadczenie, wydane w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez organy władzy publicznej, iż będą oni traktowani w taki sam sposób, jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych po 1990 r.

Skarżący przechodząc więc pozytywnie weryfikację i świadcząc pracę po 1990 roku miał prawo oczekiwać, iż będą miały do niego zastosowanie przepisy obowiązującej wówczas ustawy emerytalnej, co zresztą miało miejsce, albowiem w 2004 r. uzyskał prawo do emerytury policyjnej oraz renty, które zostały mu przyznane w oparciu o przepisy ustanowione przez demokratyczne władze Rzeczypospolitej Polskiej. Okoliczność ta dawała skarżącemu gwarancję pewności obowiązującego prawa i obietnicę obowiązywania tegoż prawa w przyszłości. Tymczasem państwo polskie w dniu 23 stycznia 2009 r. wprowadziło ustawę 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. 2009/145), mocą której, obniżono po raz pierwszy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 roku z 2,6 % do 0,7 %. Przedmiotowa ustawa jest więc już drugą ustawą powodującą obniżenie emerytur, a teraz także rent osobom, które pełniły „służbę w organach bezpieczeństwa PRL”, obecnie „służbę na rzecz państwa totalitarnego”, albowiem ustawodawca uznał, iż ustawa z 2009 roku i wprowadzone nią przepisy nie stanowiły wystarczającej dolegliwości dla osób służących totalitarnemu państwu. Ubezpieczeni zostali więc powtórnie ukarani, a wszak nawet w prawie karnym za fundamentalną, stanowiącą element demokratycznego państwa prawnego, uznaje się zasadę *ne bis in idem*, wskazującą, iż nikt nie może być powtórnie ukarany za ten sam czyn. Okoliczność ta nie może pozostać obojętną dla oceny zawartych w niniejszej ustawie przepisów.

W ocenie Sądu Okręgowego, wydanie decyzji obniżających skarżącemu przyznane mu zgodnie z obowiązującym prawem świadczenia po 27 latach po przeprowadzeniu zmian ustrojowych, nie stanowiło realizacji zasad sprawiedliwości społecznej, ale jest w istocie sankcją karną i dyskryminacją, o czym świadczy zastosowanie przelicznika w wysokości 0,0 %, co jest zupełnie niespotykane, jeżeli mówimy o szeroko pojętym zatrudnieniu. Tak radykalne obniżenie świadczeń emerytalnych tych funkcjonariuszy z uzasadnieniem wynikającym z preambuły ustawy, stanowi niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa wobec tych funkcjonariuszy, tym bardziej, że, ustawodawca zdecydował w 1994 r., że z emerytury policyjnej nie skorzysta funkcjonariusz, który w latach 1944-1956 służył w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz ten popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu (art. 13 ust. 2 wprowadzony przez ustawę z 2009 roku, do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Przepis ten miał być dowodem na to, że żaden funkcjonariusz organów bezpieczeństwa z lat 1944-1956, który dopuścił się czynów, które nazywane były wówczas "stosowaniem niedozwolonych metod w śledztwie", nie skorzysta z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego. Tymczasem pomimo, że skarżącemu nie zarzucano nigdy popełnienia takowego czynu i został pozytywnie zweryfikowany w 1990 roku, ustawodawca na podstawie wydanej arbitralnie, bez uzasadnienia, informacji Instytutu Pamięci Narodowej, z tego powodu, że dana jednostka przyporządkowana została do kategorii „służby na rzecz państwa totalitarnego”, radykalnie zmniejszył wysokość należnych mu świadczeń, dokonując negatywnej oceny politycznej i moralnej z tytułu pracy w organach bezpieczeństwa państwa, których wszak nie delegalizowano, ustawodawca zaś w ustawie przyjął fikcję prawną, sugerującą, że takiej służby w ogóle nie było. Przyjęcie wskaźnika 0,0 należy ocenić nie tyle, jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem skarżącego, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy o represyjnym charakterze ustawy, podobnie jak i zastosowanie sankcji nie za to, co robił

skarżący, a tylko za to, w jakich organach państwa pracował, stanowi naruszenie zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz **art.10 Konstytucji**, gdyż ustawodawca wymierzył zbiorową karę wszystkim osobom, które były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa przed 1990 r. bez indywidualnego rozpoznania działalności poszczególnych funkcjonariuszy. W ten sposób ustawodawca wkroczył w sferę władztwa publicznego, konstytucyjnie zastrzeżoną dla organów władzy sądowniczej, bez przeprowadzonego postępowania sprawdzającego i weryfikującego zasadność, adekwatność, legalność, słusność oraz proporcjonalność wymierzonej sankcji. W konsekwencji ustawodawca, opierając się na zasadzie odpowiedzialności zbiorowej, wymierzył wszystkim byłym funkcjonariuszom dotkliwą karę, niezależnie od tego, czy są oni odpowiedzialni za popełnienie jakichkolwiek czynów sprzecznych z prawem, naruszających godność człowieka lub nagannych moralnie. Ustawodawca posłużył się mechanizmem zbiorowej odpowiedzialności uznając wszystkich funkcjonariuszy, w tym także zweryfikowanych pomyślnie w demokratycznej Polsce i ponownie zatrudnionych, za odpowiedzialnych za utrwalanie nieludzkiego systemu władzy w komunistycznej Polsce.

Powyższa okoliczność niewątpliwie świadczy o naruszeniu **Artykułu 14 Konwencji**, który udziela ochrony przed różnicą w traktowaniu, jeżeli nie ma ona obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, wobec osób znajdujących się w podobnej sytuacji. Dla celów Artykułu 14, różnica w traktowaniu ma charakter dyskryminujący, gdy "nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia", to znaczy, nie prowadzi do "prawnie uzasadnionego celu" lub jeżeli nie istnieje "rozsądny związek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a zamierzonym celem". Jednakże, nie jest to jedyny aspekt zakazu dyskryminacji, który został wyrażony w Artykule 14. Prawo do nie bycia dyskryminowanym w obszarze korzystania z praw gwarantowanych na mocy Konwencji jest także naruszane, gdy państwo, nie mając obiektywnego lub rozsądnego uzasadnienia, nie różnicuje traktowania osób, które znajdują się w znacznie odmiennej sytuacji. Trybunał uznaje za naturalne, że margines swobody dostępny ustawodawcy przy wdrażaniu zasad polityki społecznej i gospodarczej powinien być szeroki i będzie uwzględniał ocenę ustawodawcy w kwestii, co leży "w interesie publicznym", chyba że ocena taka w sposób oczywisty nie ma uzasadnionych podstaw (zobacz, między innymi, I. przeciwko Polsce, skarga nr (...), § 43, z dnia 26 lipca 2011 roku, oraz (...) przeciwko Polsce, skarga nr (...), § 59, z dnia 8 grudnia 2009 roku, zobacz np., S. przeciwko Austrii [GC], skarga nr (...), § 89, (...) 2011) (uzasadnienie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 lipca 2014 r., (...)).

Z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, Trybunał Konstytucyjny wyprowadził następną ważną regułę, odnoszącą się m.in. do sytuacji następowania po sobie zmian obowiązującego prawa, tj. regułę, która nakłada na ustawodawcę obowiązek **ochrony praw słusnie nabytych** (zob. wyrok TK z 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09, OTK ZU nr 9/ (...), poz. 109). Treścią powyższej zasady jest zapewnienie ochrony publicznych i prywatnych praw podmiotowych oraz zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, które przysługują jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, w tym ochronę praw do świadczeń w systemie ubezpieczeń społecznych, a w szczególności do świadczeń emerytalno-rentowych. Jak podkreśla się w doktrynie prawa, ubezpieczenie społeczne stanowi podstawową formę zaspokajania potrzeb w przypadku niezdolności do pracy spowodowanej starością, chorobą lub inwalidztwem, dlatego też w orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że prawa emerytalne są, co do zasady, prawami nabytymi słuszenie, bo tylko takim przysługuje ochrona (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 roku, sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 7, s. 93-148, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 roku, sygn. K 7/90, OTK w 1990/5, s. 42-58, E. Kulesza, Konstytucyjne gwarancje prawa do zabezpieczenia społecznego obywateli [w:] Prawa człowieka a nowa Konstytucja RP. Wybrane zagadnienia stosowania i ochrony, red. A. Łabno, Warszawa 1998, wyrok OTK w 1992 roku K 14/91, wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15, TK 7/90). Zarzut naruszenia praw nabytych może w związku z tym być formułowany w wypadku wskazania konkretnego prawa podmiotowego, które zostało odebrane lub ograniczone (por. wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/ (...), poz. 111).

Z analizy orzecznictwa Trybunału wynika, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnie, co oznacza, iż możliwe są od niej odstępstwa, przy czym ocena ich dopuszczalności może być dokonana na tle konkretnej sytuacji z uwzględnieniem całokształtu okoliczności. Typowym przykładem uzasadnienia dla naruszenia

ochrony praw nabytych może być potrzeba zapewnienia realizacji, czy ochrony innej wartości istotnej dla systemu prawnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności”, uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o „sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej, bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły” (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163). Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego *vacatio legis*. Uogólniając i precyzując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące ochrony praw nabytych, należy stwierdzić, że ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (tak TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, wyroku z 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116), por. także wyrok TK z 17 listopada 2003 r., sygn. K. 32/02, OTK ZU nr 9/ (...), poz. 93, tak np. T. Z., Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego, „Państwo i Prawo” z. 3/1992, s. 6).

Tego rodzaju uzasadnienia i rozważań nie ma w projekcie ustawy z 16 grudnia 2016 r., poza ogólnym odwołaniem się do zasad sprawiedliwości społecznej - w szczególności w odniesieniu do rent rodzinnych. Wprowadzając kolejną obniżkę świadczeń emerytalnych ustawodawca nie wskazał na żadne nowe okoliczności, które uzasadniałyby konieczność ponownego ukształtowanego przyznanego już zabezpieczenia społecznego i to na mocy prawomocnych decyzji organu rentowego, opartych o obowiązujące przepisy prawa, wydanych w niepodległej Polsce, które to okoliczności legitymizowałyby prymat interesu ogólnego nad prawem skarżącego. Jedynym uzasadnieniem była chęć poprawy uprzedniej ustawy „dezubekizacyjnej”, której rozwiązania, zdaniem ustawodawcy, były nie w pełni skuteczne. Przypomnieć należy, że tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z dnia 23 stycznia 2009 roku została uchwalona z uzasadnieniem, że „niedopuszczalne jest dalsze trwanie systemu prawnego, który przewiduje dla m.in. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej obecnie sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka.”. W wyroku z dnia 20 stycznia 2010 roku w sprawie K 6/09 oraz w orzeczeniu z dnia 14 maja 2013 roku (15189/10), Trybunał Konstytucyjny i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały, że rozwiązania zawarte w ww. poprzedniej ustawie nie nałożyły na objętą ustawą grupę emerytów nadmiernego obciążenia i dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności. Trybunał Praw Człowieka potwierdził prawo ustawodawcy chcącego wyeliminować niesprawiedliwe lub nadmierne świadczenia z ubezpieczeń społecznych, dążącego do likwidacji przywilejów byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych do tego rodzaju działań.

Uzasadniając projekt tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej z dnia 16 grudnia 2016r roku ponowiono argument o konieczności ograniczenia przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, „ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej”. Wprowadzając możliwość obniżenia emerytur i rent ustawodawca arbitralnie, praktycznie bez uzasadnienia, bez ekwiwalentu, przyznał sobie prawo do weryfikacji uprzednio wydanych decyzji w sposób *de facto* dowolny dlatego, że wcześniej stworzył nie dość dobrą ustawę. Tymczasem własne uchybienia tak ustawodawcy, jak i organu administracji publicznej, nie powinny powodować negatywnych skutków dla obywatela działającego w dobrej wierze. Poprawianie przez ustawodawcę własnych rozwiązań tylko z uzasadnieniem, że poprzednie były nie dość dotkliwe, jest takim właśnie niedopuszczalnym naruszeniem praw słusznie nabytych.

Odnosząc się do zarzutu skarżącego naruszenia przez ustawę **Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, wskazać należy, iż z punktu widzenia ochrony emerytalnych uprawnień, zasadnicze znaczenie posiada **art. 1 Protokołu nr (...) (dalej nazywanego protokołem nr (...))** do przedmiotowej Konwencji sporządzony w dniu 20 marca 1952 r. oraz 16 września 1963 r. Zgodnie z powoływaną regulacją **"Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swojego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.** W wyroku ETPC z dnia 4 grudnia 2012 r., (...), wskazano, że wszelkie przyznawane przez państwo świadczenia, obejmujące przywileje emerytalne, stanowią przedmiot ochrony art. 1 protokołu nr (...) do konwencji .

Odnosząc powyższe warunki do realiów niniejszej sprawy wskazać należy, iż przysługujące skarżącemu prawa: do emerytury oraz renty inwalidzkiej, stanowią niewątpliwie prawo własności w rozumieniu art.64 Konstytucji RP oraz Artykułu 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji, o czym świadczą liczne wyroki oraz Sądu Najwyższego. I tak w wyroku z dnia 27 marca 2012 r., III UK 77/11, Sąd Najwyższego wskazał, iż przy wykładni pojęcia wydania decyzji przyznającej prawo do świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego "z rażącym naruszeniem prawa" (art 156 § 1 pkt 2 KPA) należy uwzględniać zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz kryteria sądowej oceny ponownego postępowania w sprawie o prawo do emerytury lub renty albo ich wysokości wynikające z art. 1 Protokołu nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.). opubl. OSNAPiUS 2013/5-6/67. Zasady lojalności państwa względem obywateli ściśle wiążącą się z bezpieczeństwem prawnym jednostki (por. np. wyrok w sprawie Moskal przeciwko Polsce z dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05 z glosą A. Bodnara, B. Grabowskiej, PiZS 2010 r. Nr 6, por. też uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2014 r., I UK 117/14, OSNP 2016/5/62, podobnie ETPC z dnia 4 grudnia 2012 r., 31803/04).

Dokonując oceny zgodności dokonanego przez ustawodawcę obniżenia świadczenia należy zbadać, czy zostały spełnione wskazane powyżej warunki. Pomocnym w dokonaniu tej oceny może być niewątpliwie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z dnia 15 września 2008 r., (...), w sprawie M. M. przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w którym Trybunał sformułował uniwersalne kryteria sądowej oceny ponownego postępowania w sprawie prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości, zgodnie z którymi sądy krajowe powinny sięgnąć do art. 1 Protokołu nr (...) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz „ustalić, czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też stanowiło błąd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty oraz ocenić proporcjonalność skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie. Trybunał wskazał, iż zasady, które mają na ogół zastosowanie w sprawach dotyczących artykułu 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), mają takie samo znaczenie w przypadku świadczeń socjalnych oraz społecznych. W szczególności, artykuł 1 Protokołu Pierwszego nie kreuje prawa do nabycia własności. Powyższa regulacja nie nakłada żadnych ograniczeń na swobodę państw w decydowaniu o wprowadzeniu lub nie, jakichkolwiek form funduszu zabezpieczenia społecznego, lub w wyborze rodzaju czy wysokości świadczenia dostarczanego na podstawie takiego funduszu. Jednakże, jeśli państwo wprowadziło ustawodawstwo zapewniające wypłatę świadczenia społecznego - uzależnionego czy też nie, od wcześniejszego wpłacenia składek to owo ustawodawstwo winno być uznane, jako generujące prawo majątkowe leżące w zakresie artykułu 1 Protokołu Pierwszego dla osób spełniających jego wymagania.

Najważniejszą przesłanką artykułu 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji jest, aby jakakolwiek ingerencja władz w swobodne korzystanie z prawa własności była zgodna z prawem. Państwo może pozbawić obywatela posiadania wyłącznie "na warunkach przewidzianych przez ustawę", jeżeli jest to uzasadnione interesem publicznym i odbywa się przy użyciu właściwych środków proporcjonalnych do zamierzonego celu. Zasada "dobrego rządzenia" wymaga, aby w sytuacji, gdy w grę wchodzi zagadnienie interesu powszechnego, na władzach publicznych spoczywał obowiązek działania z najwyższą starannością, w sposób niezwałoczny i stosowny. Wymóg "równowagi" nie będzie zachowany w sytuacji, gdy osoba zainteresowana ponosi indywidualny i nadmierny ciężar w związku z procedurą pozbawienia jej

własności na cele publiczne. Trybunał, mając na uwadze znaczenie sprawiedliwości społecznej, uznaje, iż generalną zasadą powinno być, aby władze publiczne nie były powstrzymywane od poprawiania swoich błędów, nawet tych wynikłych z ich własnych zaniedbań. Trybunał musi jednakże zauważyć, iż powyższa ogólna zasada nie może zwyciężyć w sytuacji, gdy od danej jednostki wymaga się, aby poniosła nadmierny ciężar wynikający z zastosowanego środka pozbawiającego ją lub jego świadczenia. Jeżeli błąd został spowodowany przez same władze, bez żadnej winy osoby trzeciej, inne podejście w stosunku do zasady proporcjonalności musi zostać powzięte w określeniu, czy ciężar poniesiony przez obywatela był nadmierny.

Uzasadniając ten pogląd Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził między innymi, iż art. 1 Protokołu nr (...) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie ogranicza państw - stron w zakresie tworzenia, określania rodzajów czy typów świadczeń socjalnych. Jeśli jednak państwo zdecyduje się na utworzenie takiego systemu, takie świadczenia są uznawane za prawa majątkowe w rozumieniu powołanego przepisu, co sprawia, że mają doń zastosowanie wynikające z tejże normy ograniczenia w zakresie pozbawienia uprawnionych owych praw. Decyzja uchylająca wcześniej przyznane świadczenie stanowi bowiem ingerencję w prawo własności chronione na podstawie tegoż przepisu. Trybunał podkreślił także, iż w takich przypadkach bada z reguły legalność naruszenia, to **czy ingerencja realizowała uzasadniony cel oraz jej proporcjonalność** (tj. czy środki przyjęte do realizacji uzasadnionego celu były względem niego proporcjonalne), co oznacza, że realizacja tych ważnych celów publicznych nie może przeważa nad interesem jednostki, dla której pozbawienie świadczenia może okazać się nadmiernie uciążliwe. W szczególności, musi istnieć rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami a celem mającym zostać osiągniętym za pomocą środka pozbawiającego jednostkę jego posiadania (zob. (...) S.A. i Inni p. Belgii, 20 listopada 1995, § 38, Seria (...) nr 332, oraz były Król Grecji i Inni, cytowany powyżej, § 89). Równowaga bowiem, którą należy zachować pomiędzy potrzebami leżącymi w interesie powszechnym społeczeństwa, a wymogami praw podstawowych, jest naruszona w sytuacji, gdy dana jednostka musiała ponieść "nieproporcjonalny ciężar" (zob. spośród wielu innych orzeczeń, Ś. K. p. Grecji, 9 grudnia 1994, §§ 70-71, Seria (...) nr 301-A). W celu dokonania oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności, Trybunał porównał dwie wartości:

- 1) ochronę interesu publicznego, przejawiającego się w pozbawieniu ubezpieczonego świadczenia nienależnego, a tym samym poczynieniu istotnych oszczędności środków publicznych oraz
- 2) skutki takiej decyzji dla skarżącego.

Oczywiście wszystkie te wytyczne zostały sformułowane w sprawie, w której obniżenie świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu rentowego, jednakże w ocenie sadu mają one zastosowanie w niniejszej sprawie, wszak państwo polskie postąpiło wobec skarżącego adekwatnie, jak organ rentowy w przytoczonej powyżej sprawie.

Zasada proporcjonalności zawarta jest także w Konstytucji RP, która **w art. 31 ust. 3** stanowi, iż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Z analizy tej regulacji wynika m.in., że ustawy powinny realizować określony cel, nie ingerując i nie ograniczając nadmiernie praw podmiotowych, które zostały zawarte w Konstytucji. W art. 8 § 1 k.p.a. wskazuje się, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Ustalając znaczenie tej zasady, należy wziąć pod uwagę ww. rozważania, a także istotę stosunków regulowanych prawem administracyjnym. Oznacza to, że zasada proporcjonalności nakazuje organom administracyjnym użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu, czyli powinny do tego dążyć jak najmniejszym kosztem społeczeństwa, jak i poszczególnych jednostek. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne tylko wtedy i tylko w takim zakresie, jaki wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co oznacza, że ich uzasadnienie, wymaga przede wszystkim **wskazania innej wartości konstytucyjnej, dla której prawo zostało „poświęcone”**.

Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy:

- 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (**przydatność normy**);
- 2) czy jest ona niezbędna (**konieczna**) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania);
- 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (**proporcjonalność sensu stricto**).

W związku z powyższym, ocena zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności wymaga przeprowadzenia analizy charakteru ochrony dobra o charakterze konstytucyjnym oraz oceny tzw. ciężaru wkroczenia, a w konsekwencji odpowiedzi na pytanie, czy osiągnięcie celu, do którego dąży ustawodawca wymaga i uzasadnia zastosowanie środków, którymi się ustawodawca posłużył.

Udzielając odpowiedzi na postawione powyżej pytanie, czy pozbawienie własności zostało dokonane w uzasadnionym celu, to znaczy, czy leżało "w interesie publicznym", w rozumieniu drugiej zasady wynikającej z Artykułu 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji oraz art. 31 ust 3 Konstytucji wskazać należy, iż pojęcie interesu "publicznego" ma szeroki zakres. W projekcie ustawy z 2016 r. jej autorzy wskazują na konieczność „zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością” i nie wskazując żadnych innych okoliczności. Tymczasem ustawodawca, wprowadzając przepisy po raz kolejny prowadzące do obniżenia świadczeń zabezpieczenia społecznego i to w sposób drastyczny, powinien wyraźnie wskazać, jaki interes publiczny za tym przemawia i czy jedynym sposobem jego ochrony jest tak istotna ingerencja w nabyte prawa jednostki. Ustawodawca niestety tego nie wyjaśnił, co skutkuje naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej i demokratycznego państwa prawa.

Oczywistym jest, iż zmiany w systemie emerytalnym są dopuszczalne, w tym także może dochodzić do obniżenia świadczeń, na co wskazywał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07 (OTK ZU nr 5/ (...), poz. 48).

ˆ Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 roku, w sprawie K 6/09 wskazał, że jeśli błąd w ocenie przesłanek np. prawa do emerytury został popełniony przez same władze publiczne, bez udziału uprawnionego, te same organy winny inaczej ocenić proporcjonalność naruszenia. W takiej sytuacji, gdy dodatkowo odmowa ustalenia prawa do świadczenia wiąże się w utratą jedyne go źródła utrzymania, niemal z dnia na dzień, a osoba uprawniona nie ma dużych możliwości przystosowania się do tej zmiany, z uwagi na wiek, stan zdrowia, bezrobocie w regionie zamieszkania - **dochodzi do naruszenia art. 1 Protokołu nr (...) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a ingerencja w prawa nabyte jest nieproporcjonalna** (por. na ten temat także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 września 2010 r. II UK 94/09 oraz z dnia 5 kwietnia 2011 r., III UK 91/10). W decyzji (...) z dnia 4 grudnia 2012 r., (...), wskazano, iż proporcjonalność ingerencji polegającej na pozbawieniu uprawnień emerytalnych jest badana indywidualnie, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy. W tym zakresie Trybunał zdał się przywiązywać szczególną wagę do wpływu przyznanego świadczenia (i jego późniejszego odebrania) na rodzinę skarżącego. Tymczasem ustawa zmieniająca wprowadza zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Negatywna ocena skutków działalności służby bezpieczeństwa nie powinna wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności praw nabytych przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie, zwłaszcza w sytuacji, gdy uprawnienia emerytalne i rentowe nabyli już pod rządami ustawy z 18 lutego 1994 r., a więc



ustawy uchwalonej w nowym porządku prawnym, a następnie uprawnienia emerytalne podlegały ponownemu ustaleniu w ramach pierwszej ustawy „dezubekizacyjnej”. W kontekście powyższego, odwoływanie się do konieczności zniesienia przywilejów emerytalno-rentowych, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa pozostaje w sprzeczności z faktem, iż przyznanie świadczeń emerytalno – rentowych dla skarżącego nastąpiło w zgodzie z regułami ustawy zaopatrzeniowej, która istotnie wprowadza bardziej korzystne warunki ich uzyskiwania niż system powszechny, co jest normą w sprawach zaopatrzenia służb mundurowych, a nadto niewątpliwie nastąpiło ono po zniesieniu ustroju komunistycznego.

Na koniec należy zbadać, czy ingerencja w spokojne posiadanie narusza równowagę pomiędzy zapotrzebowaniami wynikającymi z ogólnego interesu publicznego, a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki, lub czy nakłada ona na skarżącego nieproporcjonalny i nadmierny ciężar. Problem osiągnięcia równowagi znalazł swoje odzwierciedlenie w strukturze Artykułu 1 Protokołu Pierwszego do Konwencji jako całości, łącznie z jego drugim zdaniem, który należy odczytywać w świetle ogólnej zasady przedstawionej w zdaniu pierwszym. W szczególności, musi istnieć rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem mającym zostać osiągniętym za pomocą środka pozbawiającego jednostkę jego posiadania (zob. (...) S.A. i Inni p. Belgii, 20 listopada 1995, § 38, Seria (...) nr 332, oraz Były Król Grecji i Inni, cytowany powyżej, § 89). Bowiem równowaga, którą należy zachować pomiędzy potrzebami leżącymi w interesie powszechnym społeczeństwa a wymogami praw podstawowych, jest naruszona w sytuacji, **gdy dana jednostka musiała ponieść "nieproporcjonalny ciężar"** (zob. spośród wielu innych orzeczeń, Ś. K. p. Grecji, 9 grudnia 1994, §§ 70-71, Seria (...) nr 301-A). Naruszenie zasady proporcjonalności w ramach Ustawy z 2016 roku 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 z 2016 roku traktuje pozytywnie zweryfikowanych funkcjonariuszy gorzej niż tych, którzy na skutek skazania za przestępstwo (być może także związane z przebiegiem służby w czasach minionych, na podstawie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych lub na podstawie art. 10 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) karnie utracili prawo do emerytury mundurowej i znaleźli się w systemie FUS (z przelicznikiem 1,3). W tej sytuacji gorsze traktowanie z punktu widzenia reżimu emerytalnego osób pozytywnie zweryfikowanych niż tych, którzy utracili prawo do emerytury mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo jest rażąco dyskryminujące.

W ocenie sądu w przypadku skarżącego w żadnym razie nie można mówić o zachowaniu przez Państwo zasady proporcjonalności skoro z dnia na dzień stanął on wobec faktu pozbawienia go połowy należnego mu świadczenia.

Kończąc powyższą analizę podnieść nadto należy, iż abstrahując od omówionej argumentacji w zakresie niezgodności przedmiotowej ustawy z Konstytucją RP oraz Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zawiera ona mankamenty natury legislacyjnej i redakcyjnej. Ustawodawca wprowadził do ustawy pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, zastępując użyte wcześniej pojęcie „służby w organach bezpieczeństwa państwa”, nie definiując go jednak w ustawie. Oznacza to, iż należy odwołać do definicji tegoż pojęcia już w prawie istniejącej tj. do preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. z 2020 roku, poz. 306), z której wynika, że służbą na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego ustawodawca objął pracę albo służbę w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielaną tym organom przez osobowe źródło informacji, polegającą 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, która była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela. Tymczasem organ rentowy wydając zaskarżone decyzje powołał się jedynie na ogólną informację Instytutu Pamięi Narodowej, którą w świetle orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11 OSNP 2012/23-24/298, Sąd nota bene nie jest związany, wskazującą w sposób ogólny, iż skarżący takową służbę wykonywał. Informacja ta nie precyzuje, jaką konkretnie służbę skarżący wykonywał, w jakim Wydziale, czy Wydział ten jest objęty katalogiem zawartym w

ustawie i czy swoim charakterem odpowiada definicji tegoż pojęcia zawartym we wskazanej powyżej preambule do ustawy z dnia 18 października 2006 roku.

Okoliczności powyższe są istotne, wobec treści wydanego przez Sąd Najwyższy w dniu 16 września 2020 r., w sprawie sygn. akt III UZP 1/20, orzeczenia, w którym wskazano, iż kryterium „**szużby na rzecz totalitarnego państwa**” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrzznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. 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 (legalis). Sąd Najwyższy wskazał, iż stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.).

Odnosząc powyższe stanowisko do sytuacji skarżącego wskazać należy, iż C. J. (1) z dniem 1 lipca 1988 roku został co prawda mianowany na stanowisko inspektora Wydziału (...) i (...) w P., jednakże organ rentowy nie wykazał, aby w tym okresie skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, zaś w okresie **od dnia 9 grudnia 1988 roku do dnia 17 kwietnia 1990 roku** był słuchaczem Akademii (...) w W., przy czym były to stacjonarne studia magisterskie II stopnia, a więc wymagające obecności skarżącego na miejscu. W tej sytuacji, w ocenie Sądu, nie można skarżącemu w żadnym razie przypisać czynów, podlegających negatywnej ocenie i mogących służyć za podstawę obniżenia należnych mu świadczeń.

Reasumując, Sąd uznał, iż przedmiotowa ustawa, jako naruszająca przepisy Konstytucji RP oraz przepisy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, nie może stanowić podstawy do skutecznego obniżenia należnych skarżącemu świadczeń z ubezpieczenia społecznego i dlatego też, Sąd Okręgowy na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c., orzekł, jak w sentencji wyroku.