

Wzór odwołania dla emerytów, którzy pełnili służbę przed i po 1990 roku

[miejsce], [data]

**Sąd Okręgowy w Warszawie**

**XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych**

**za pośrednictwem:**

**Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego**

**Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**

ul. Pawińskiego 17/21

02-106 Warszawa

**Odwołujący/-a się:**

[imię i nazwisko składającego odwołanie]

[PESEL składającego odwołanie]

[adres składającego odwołanie]

**Organ:**

**Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego**

**Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji**

ul. Pawińskiego 17/21

02-106 Warszawa

**dotyczy: decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z [data decyzji], [numer decyzji].**

## **ODWOŁANIE**

- I. Działając w imieniu własnym, na podstawie 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, Straż Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270), **wnoszę odwołanie** od decyzji Dyrektora

Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z [data decyzji], [numer decyzji], która została mi doręczona w dniu [data odbioru przesyłki], i zaskarżam w/w decyzję w całości.

II. Zaskarżonej decyzji **zarzucam:**

- 1) **Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 2 Konstytucji RP**, polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mi 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;
- 2) **Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP** polegające na arbitralnym obniżeniu przysługującego mi świadczenia emerytalnego, co stanowi nieproporcjonalne i niezasadne naruszenie przysługującego mi prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego;
- 3) **Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności** polegające na naruszeniu mojej godności, prawa do ochrony czci, dobrego imienia, prawa do prywatności i prawa do poszanowania życia rodzinnego, poprzez przyjęcie, że moja służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, a tym samym arbitralne przypisanie mi - 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 ja w żaden sposób się nie przyczyniłem;
- 4) **Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. 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 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, polegające na niezasadnym, dyskryminującym zróżnicowaniu moich uprawnień o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990 i obniżeniu świadczeń emerytalnych należnych mi z tytułu tej służby, w stosunku do osób, które nie pełniły służby w okresie PRL, w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa;
- 5) **Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 45 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 6 ust. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**, polegające na zastosowaniu represji bez wykazania 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 przed 31 lipca 1990 r. za winnych działań zasługujących na penalizację;

**a w konsekwencji powyższych naruszeń:**

- 6) **Naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. 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 1 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 moich osobistych praw majątkowych i prawa do poszanowania mienia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie, na skutek nieproporcjonalnego naruszenia mojego prawa do zabezpieczenia społecznego, co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

**III. W oparciu o powyższe zarzuty, wnoszę o:**

- 1) **zmianę zaskarżonej decyzji** przez przyznanie mi świadczenia emerytalnego w dotychczasowej wysokości, tj. w kwocie ..... złotych brutto;
- 2) **zasądzenie** od Organu na moją rzecz **kosztów postępowania** według norm przepisanych.

**IV. Jednocześnie wnoszę o:**

- 1) **przeprowadzenie dowodów** z [tylko, jeżeli w danej sprawie występują szczególne okoliczności – doznanie poważnego uszczerbku na zdrowiu w związku ze służbą, uzyskanie odznaczeń po 1990 roku, a już szczególnie przesłanki wskazane w art. 15c ust. 5 ustawy, ponieważ to osoba uprawniona do świadczenia musi udowodnić, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego – w tej sytuacji konieczne będzie również sformułowanie zarzutu naruszenia art. 15 ust. 5 ustawy zaopatrzeniowej w pkt II odwołania; ]:

– np. zeznań świadka ..... zam. ....

– np. [tytuł dokumentu załączonego do odwołania]

....

na okoliczności wskazane w treści uzasadnienia;

[w braku szczególnych okoliczności sprawy wnioski dowodowe należy pominąć a powyższy punkt usunąć w całości]

- 2) rozpoznanie sprawy także w razie mojej nieobecności.

## UZASADNIENIE

### Stan faktyczny

[zwięzły opis indywidualnej sytuacji Odwołującego/-cej się – podanie okresu służby w konkretnych formacjach, ewentualne szczególne okoliczności związane ze służbą np. doznanie uszczerbku na zdrowiu, uzyskanie odznaczeń po 1990 r., wskazanie decyzji pierwotnie ustalającej wysokość świadczenia i – w razie wystąpienia – decyzji obniżającej jego wysokość na podstawie ustawy z 2009 r.]

W dniu [data odbioru przesyłki] została mi doręczona decyzja Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „Organ” lub „ZER MSWiA”) z [data decyzji], [numer decyzji]. Zaskarżoną decyzją Organ:

- obniżył wskaźnik obliczania mojego świadczenia emerytalnego do wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od dnia [data] do dnia [data] (wpisać okres służby przed 31.07.1990 r.)
- ustalił wysokość mojego świadczenia emerytalnego na kwotę [wysokość emerytury wskazana w treści decyzji] brutto.

### Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r.

Postawę prawną zaskarżonej decyzji w mojej sprawie stanowiły art. [numery artykułów wskazane w treści decyzji] 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, Straż Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej: „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym”).

Zastosowane w mojej sprawie przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zostały wprowadzone z mocy ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straż Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270, dalej: „**nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r.**”). Budzą one daleko idące wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP i Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: „EKPCz” lub „Konwencja”). Wątpliwości te dotyczą zarówno kwestii formalnych, związanych z przebiegiem prac legislacyjnych nad projektem: prowadzeniem konsultacji publicznych, jak i trybem uchwalenia nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r., oraz materialnej zgodności przepisów z ustawą zasadniczą i Konwencją.

W uzasadnieniu – wówczas projektu – nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. wskazano, że: *konieczne jest ograniczenie 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. W odczuciu społecznym należy zastosować elementarną sprawiedliwość w traktowaniu przez system prawny wolnej Rzeczypospolitej Polskiej przypadków byłej służby w komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa, szczególnie w zakresie podziału dóbr materialnych w demokratycznym społeczeństwie (zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością). Jako przywilej należy również rozumieć ustalanie świadczeń emerytalnych i rentowych na znacznie korzystniejszych zasadach wynikających z ustawy zaopatrzeniowej, w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>1</sup>. Wskazano również, że: nie ma (...) uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa (oraz wdów czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego<sup>2</sup>. W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. zauważono również, że: rozwiązania wprowadzane obecnie projektowaną ustawą, są co prawda dalej idące, niż te wprowadzone ustawą z 2009 r., jednakże nie naruszają istoty prawa do zabezpieczenia społecznego, natomiast są niezbędne, ażeby wyeliminować dalej istniejące uprzywilejowanie byłych funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa oraz pozostałych po nich osób uprawnionych do rent rodzinnych w zakresie świadczeń emerytalnych i rentowych<sup>3</sup>.*

Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. została uchwalona w niezwykle pośpiesznym tempie, przy braku odpowiednich konsultacji publicznych. Samo przyjęcie projektu nowelizacji przez Sejm RP nastąpiło w dniu 16 grudnia 2016 r., po przeniesieniu obrad do Sali Kolumnowej Sejmu RP. Już w tym zakresie powziąć można wątpliwości odnośnie do samej formalnej prawidłowości uchwalenia nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r.

W toku prac legislacyjnych projekt nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. został jednoznacznie negatywnie oceniony przez Sąd Najwyższy<sup>4</sup>. Sąd Najwyższy w pełni podzielił stanowiska, jakie zostały przedstawione w 6 zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, wskazując, między innymi, że: *system emerytalny (rentowy) nie mogą być instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo. Oznacza to, że służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium*

---

<sup>1</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy 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, druk sejmowy nr 1061, s. 5, dostępne pod adresem: [orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/53FA7CE6D4F61375C1258076004E0921/%24File/1061-uzasadnienie.docx](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/53FA7CE6D4F61375C1258076004E0921/%24File/1061-uzasadnienie.docx).

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 5-6.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 30.

<sup>4</sup> Opinia I Prezes Sądu Najwyższego do rządowego projektu ustawy 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, druk sejmowy nr 1061, dostępna pod adresem: [orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/47A50D2CC87C2BD3C1258089004AF9B5/%24File/1061-001.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/47A50D2CC87C2BD3C1258089004AF9B5/%24File/1061-001.pdf)

*różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary, a zarazem formą odpowiedzialności zbiorowej<sup>5</sup>. W opinii Sądu Najwyższego wskazano, że obniżenie wskaźnika podstawy wymiaru emerytury prowadzi wręcz do uznania służby jako okresu, w którym praca nie była w ogóle wykonywana, podczas gdy nawet obecnie nie uznaje się pracy w dawnych służbach mundurowych za nielegalną i zalicza się ją do emerytalnego stażu pracy. Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wprowadziła – zdaniem Sądu Najwyższego – reżim specjalny, bardziej rygorystyczny bowiem okres indywidualnej pracy (w obojętnym charakterze i na obojętnym stanowisku) w latach 1944 – 1990 w ustawowo wskazanych instytucjach traktuje się gorzej od okresu nieskładkowego w systemie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zdaniem Sądu Najwyższego: *bardziej korzystne na emerytów (rencistów) byłoby skazanie wyrokiem karnym za przestępstwo umyślne, gdyż osoby te – z punktu widzenia zasad ustalania świadczeń do emerytury – byłyby w zdecydowanie lepszej sytuacji, aniżeli te, które przestępstwa nie popełniły*<sup>6</sup>*

SN podkreśla także, że: *trzeba także pamiętać o osobach, które w trakcie służby nie wykonywały żadnych czynności (ani nawet nie miały takiej możliwości), które można by zakwalifikować do kategorii czynności represyjnych (oprawczych, zbrodniczych etc związanych z funkcjonowaniem w okresie PRL aparatu represji), jak również tych, którzy przeszli pozytywną weryfikację<sup>7</sup>.*

Szczególnie istotna pozostaje sytuacja funkcjonariuszy, którzy w 1990 r. przeszli pozytywnie weryfikację (postępowanie kwalifikacyjne) prowadzoną przez Komisję Kwalifikacyjną do Spraw Kadr Centralnych i wojewódzkie komisje kwalifikacyjne powołane przez Radę Ministrów. Komisje formułowały opinię o kandydacie. 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 gdy: 1) w toku dotychczasowej służby nie dopuścił się naruszenia prawa, 2) wykonywał swoje obowiązki służbowe w sposób nie naruszający praw i godności innych osób oraz 3) nie wykorzystywał stanowiska służbowego do celów pozasłużbowych. W tym kontekście Sąd Najwyższy podkreśla, że: *[p]rzeprowadzona weryfikacja miała zatem 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. Tym samym zweryfikowanie, a następnie ponowne zatrudnienie byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL, stanowiło 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. W tym świetle radykalne obniżenie świadczeń emerytalnych tych funkcjonariuszy stanowi niedotrzymanie zobowiązań ze strony państwa wobec tych funkcjonariuszy, przez co niewątpliwie dochodzi do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa (art. 2 Konstytucji RP)<sup>8</sup>.*

W opinii do projektu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, uchwalonej przez Sejm 16 grudnia 2016 r. Sąd Najwyższy wskazał, że szczególnie problem dotyczy zgodności projektowanej regulacji z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzonej z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że rozumowanie – jakie zdawało się przyświecać autorom projektu ustawy – oparte na założeniu, że skoro służba w organach (podmiotach) wskazanych w

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 3

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 3-4.

projekcie miała charakter nieakceptowany z punktu widzenia aktualnej oceny tych organów, to osoby, które pełniły służbę w tych organach korzystają z emerytalnych uprawnień w sposób niesłuszny (niesprawiedliwy). W ocenie Sądu Najwyższego brak jest podstaw, aby wyłącznie ze względu na służbę przed 1 sierpnia 1990 r. pozbawiać możliwości uwzględnienia służby na rzecz Państwa Polskiego po tej dacie w wymiarze wynikającym z prawa obowiązującego w chwili nabycia uprawnień. W ocenie Sądu Najwyższego projekt ustawy nowelizujący ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym, uchwalony przez Sejm 16 grudnia 2016 r.: *ma charakter represyjny, przez co dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji). (...) [n]aruszenie art. 10 Konstytucji RP polega na przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą, ponieważ w istocie to ona, zamiast władzy sądowniczej, wymierza przedmiotowej grupie osób określony rodzaj kary*<sup>9</sup>.

W trakcie prac legislacyjnych nad projektem nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, negatywną opinię o projekcie przedstawiła również Helsińska Fundacja Praw Człowieka<sup>10</sup>. W opinii Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wskazano między innymi, że szeroki zakres podmiotowy ustawy prowadzi do stygmatyzacji określonej kategorii osób bez wyraźnych zindywidualizowanych podstaw faktycznych. Fundacja zauważyła, że użyta w projekcie ustawy definicja „służby na rzecz państwa totalitarnego” wskazuje na pierwszeństwo przed „służbą na rzecz III RP” – taki automatyzm jest nieproporcjonalnym ograniczeniem praw związanych z zabezpieczeniem społecznym<sup>11</sup>.

W ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, uchwalonym 16 grudnia 2016 r. „rozwiązania legislacyjne stanowią zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji)”. Fundacja wskazała, że „wszelkie odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych – będącej przejawem konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa – powinny być oparte na mechanizmach odpowiedzialności indywidualnej funkcjonariuszy (...). Opiniowana ustawa <<przywracająca sprawiedliwość społeczną>> jest wprowadzana 27 lat po upadku reżimu komunistycznego w Polsce. Co więcej, projektowana ustawa jest drugą ustawą <<dezubekizacyjną>>. O nieskuteczności pierwszej ustawy mają świadczyć zbyt wysokie – zdaniem projektodawcy – świadczenia emerytalne funkcjonariuszy PRL. Fakt dokonania weryfikacji byłych funkcjonariuszy PRL w 1990 r., a następnie przeprowadzenie tzw. dezubekizacji w 2009 r. zmienia znacząco ciężar dowodu, którego należy oczekiwać od państwa przy ewentualnych – kolejnych – zmianach emerytur funkcjonariuszy PRL w 2016 r., tj. 27 lat po transformacji ustrojowej<sup>12</sup>. Co istotne, Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazała, że negatywne stanowisko odnośnie do rządowego projektu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, przedstawił także Minister Spraw Zagranicznych, który argumentował, że jest to już druga zmiana prawa przewidująca kolejne obniżenie emerytur po ponad 25 latach od upadku komunizmu w Polsce, a z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka wynika ogólny obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości prawa i konieczne jest zidentyfikowanie powodów ingerencji w materię, która

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 5-6.

<sup>10</sup> Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do rządowego projektu ustawy 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 (druk sejmowy nr 1061), dostępna pod adresem: [www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/12/HFPC\\_opinia\\_13122016.pdf](http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/12/HFPC_opinia_13122016.pdf)

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 4

dotyczy osób w podeszłym wieku, często schorowanych, dla których uzyskane świadczenie stanowi podstawowe źródło utrzymania<sup>13</sup>.

Projekt nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, uchwalonej przez Sejm 16 grudnia 2016 r., został negatywnie oceniony także przez doktrynę prawa konstytucyjnego<sup>14</sup>. Wskazano bowiem, że przepisy projektu rażąco naruszają zasady: zaufania do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, (art. 2 Konstytucji), zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz gwarancje należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących (art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Podkreśla się również: *[p]rojekt jednolicie represjonuje wszystkich byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, w tym również pozytywnie zweryfikowanych, służących bezpieczeństwu III RP; [p]rojekt nie jest nakierowany na wyrównanie rzeczywistych niesprawiedliwości, lecz ma charakter represyjno-odwetowy. Stanowi próbę wprowadzenia, niedopuszczalnej w demokratycznym państwie prawnym, zasady zbiorowej odpowiedzialności za działania aparatu służb bezpieczeństwa państwa PRL<sup>15</sup>. W opinii podkreślono, że: [n]ie zasługuje na zaufanie prawodawca, który po raz drugi, drastycznie obniża świadczenia emerytalne i pozbawia całości lub istotnej części otrzymywanego świadczenia inwalidów oraz uprawnionych po zmarłym niezdolnych do pracy lub nie mających możliwości zarobkowania krewnych ubezpieczonego. Takie działanie ustawodawcy narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)<sup>16</sup>. Zauważono również, że [p]rojektodawca nie wskazał, dlaczego pierwszeństwo nad fundamentalnymi w demokratycznym państwie prawa gwarancjami zakazu podwójnego karania (art. 2 Konstytucji) oraz domniemania niewinności i zasady skazywania prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 i art. 45 ust. 1 Konstytucji) — należy przyznać poczuciu sprawiedliwości społecznej<sup>17</sup>. Z tego powodu w doktrynie za niedopuszczalne uznano stwierdzenie, że: adresaci projektu otrzymali świadczenia będące bezprawnym przywilejem od władz PRL. Projektowana regulacja jest niezgodna z zasadą ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji), albowiem arbitralnie, bez uzasadnienia, bez ekwiwalentu pozbawia świadczeń osoby, które uzyskały je słusznie, w niepodległej Polsce, w sposób przewidziany przepisami prawa. (...) Projektodawca bez jakiegokolwiek postępowania sprawdzającego, uznał, iż wszystkie osoby pełniące bardzo szeroko pojętą służbę na rzecz <<totalitarnego państw>> (w tym pozytywnie zweryfikowane, pełniące następnie służbę w III RP) oraz ich najbliższe rodziny, nie zasługują, bez żadnego wyjątku, na równe traktowanie w stosunku do pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych<sup>18</sup>.*

Podkreśla się również, że: *[p]rawo do zabezpieczenia na wypadek niezdolności do pracy lub po osiągnięciu wieku emerytalnego jest podstawowym prawem człowieka; mieści się w nim prawo do zachowania realnej wartości przyznanych świadczeń. Pozbawienie uprawnionych praw nabytych do świadczeń emerytalno-rentowych narusza gwarancje wynikające z Konstytucji, nawet jeśli nie*

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 5

<sup>14</sup> Opinia prof. dr hab. Marka Chmaja w przedmiocie zgodności z Konstytucją projektu ustawy 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 (wersja z dnia 24 listopada 2016 r.), dostępna pod adresem: [https://fssm.pl/ckfinder\\_pliki/files/Opinie%20prawne/2016.11.25\\_Opinia\\_prof.M.Chmaja\\_dot.projektu\\_ustawy\\_emeryt.pdf](https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/2016.11.25_Opinia_prof.M.Chmaja_dot.projektu_ustawy_emeryt.pdf)

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 23-24.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 24.



powoduje obniżenia tych świadczeń poniżej minimum egzystencji. Projekt zawiera regulacje niezgodne z art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>19</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, że: [w] projekcie negatywnie oceniono sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa PRL — ze względu na jednoznacznie ujemną ocenę tych organów, a nawet sam fakt pokrewieństwa w stosunku do osób, które tę służbę podjęły. Pobudki takie nigdy nie powinny skutkować stosowaniem przez ustawodawcę instrumentów represji poprzez pozbawienie środków utrzymania i utrudnienie egzystencji emerytów i rencistów, w tym rencistów rodzinnych, nad którymi opieka jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa<sup>20</sup>. Ponadto wskazuje się, że: [n]ie można uznać, iż właśnie teraz, po latach wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych oraz rent rodzinnych, wydarzyło się coś wyjątkowego, co uzasadnia wprowadzenie kwestionowanych regulacji. Oznacza to, że projektodawcą powodują wyłącznie motywy polityczne, a takie nigdy nie powinny kierować działaniami prowadzącymi do ograniczenia lub pozbawienia konstytucyjnych praw lub wolności<sup>21</sup>.

Podkreślić również należy, że nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z dnia 16 grudnia 2016 r. wykracza również poza aksjologiczne założenia i zakres regulacji 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), lecz przede wszystkim – w przeciwieństwie do ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. – nierówne traktowanie funkcjonariuszy w odniesieniu do służby pełnionej po roku 1990. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w przedmiocie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. wielokrotnie podkreślano, że nie różnicuje ona praw funkcjonariuszy nabytych ze względu na służbę po 1990 r. na rzecz III RP. W swoim stanowisku Marszałek Sejmu podkreślał ówczasie, że: *Ustawa z 23 stycznia 2009 r. wiąże konsekwencje prawne w postaci modyfikacji systemu emerytalnego funkcjonariuszy tylko z okresem ich służby w organach bezpieczeństwa PRL. Nie ingeruje w prawa nabyte podczas służby po pozytywnym "zweryfikowaniu" przez komisje kwalifikacyjne. Podobnie Prokurator Generalny wskazywał, że: służba po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa państwa, czy też nie. Kryterium to uznać należy za racjonalnie uzasadnione, a tym samym wprowadzone zróżnicowanie za sprawiedliwe. Nie można zatem uznać, iż kwestionowane rozwiązania naruszają art. 32 ust. 1 Konstytucji.* Kierując się tym rozumowaniem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09 stwierdził, że: *Przyjęta przez ustawodawcę data graniczna - rok 1990 - służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej wiąże się, na co trafnie zwrócił uwagę Prokurator Generalny, z przemianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce, a których konsekwencją było rozwiązanie SB i utworzenie UOP (art. 129 ust. 1 ustawy o UOP). Służba w organach suwerennej Polski po roku 1990 także traktowana jest jednakowo, bez względu na to, czy dany funkcjonariusz uprzednio pełnił służbę w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej, czy też nie. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowane przepisy są zgodne z art. 32 Konstytucji.*

Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z dnia 16 grudnia 2016 r. w niczym nieuzasadniony sposób różnicuje jednak uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy wywodzone z okresu służby po

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 24-25.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 25.

roku 1990. Wprowadzając bowiem w art. 15c ust. 3 regułę, zgodnie z którą emerytura osoby, która pełniła służbę również przed 31 lipca 1990 r. nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, doprowadził do sytuacji, w której ten sam okres służby po 31 lipca 1990 r. może stać się podstawą wyliczenia świadczeń w zupełnie różnej wysokości – zdecydowanie niższej w wypadku osoby, która poza służbą po roku 1990 pełniła także – choćby przez jeden dzień – służbę w okresie wcześniejszym.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. prowadzi zatem nie tylko do naruszenia uprawnień nabytych w związku ze służbą w PRL, lecz także do niejednokrotnie drastycznego obniżenia świadczeń należnych za okres służby w III RP. Również zatem kierując się motywami uzasadnienia wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09 należy uznać ją za rażąco sprzeczną z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

### Uzasadnienie zarzutów

Z mocy zaskarżonej decyzji, Organ ustalił wysokość mojej emerytury na kwotę [wysokość emerytury wskazana w treści decyzji]. Zaskarżona decyzja została wydana w oparciu o art. [numery artykułów wskazane w treści decyzji] ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

W mojej ocenie przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, wprowadzone z mocy nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r., będące podstawą wydania zaskarżonej decyzji w mojej sprawie, są sprzeczne z Konstytucją i Konwencją. Wydana na podstawie niezgodnych z Konstytucją RP i Konwencją, a w konsekwencji naruszająca moje podstawowe prawa, decyzja Dyrektora ZER MSWiA nie może się ostać i musi podlegać zmianie w całości.

Zaskarżona decyzja, wydana na podstawie przepisów nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r., przede wszystkim narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej, wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 2 Konstytucji. Obniżenie przysługującego mi świadczenia emerytalnego z mocy zaskarżonej decyzji ma charakter arbitralny i stanowi formę represji, a nawet formę zbiorowej kary, zarówno dla mnie, jak i dla wszystkich osób, które pełniły służbę w formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Przepisy nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. przesądzają, *ex lege* i bez przeprowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie, że wszystkie osoby, które pełniły służbę w formacjach i instytucjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, działały na rzecz niezdefiniowanego w ustawie „państwa totalitarnego”. Jak zauważono również w doktrynie w odniesieniu do tego sformułowania ustawy: *nadanie pojęcia „państwo totalitarne” szczególnego znaczenia, które można byłoby określić jako techniczne – gdyby służyło ono, czego nie czyni, legislacyjnemu dookreśleniu materii oraz gdyby nie miało określonego wydźwięku polityczno-ideologicznego, znajdującego się poza sferą analizy stricte prawnej. Ocena prawna nie może, w każdym razie, nie uwzględniać stanowiska przedstawicieli odpowiednich nauk społecznych, dla znaczącej większości których wydarzenia roku 1956 stanowiły istotną cezurę w*

*dziejach „Polski Ludowej”, oddzielając okres państwa totalitarnego i okres państwa oczywiście niedemokratycznego, lecz już nie totalitarnego<sup>22</sup>.*

Obniżenie przysługującego mi świadczenia emerytalnego z mocy zaskarżonej decyzji nastąpiło po 27 latach od czasu zmiany ustroju w Polsce i opiera się na założeniu, że uzyskane przeze mnie dotychczas świadczenia emerytalne zostały uzyskane w sposób nienależny i niegodziwy, a sam fakt służby w określonej formacji bądź instytucji w określonym czasie, przesądza o ponoszeniu przez te osoby, w tym mnie, odpowiedzialności, a nawet winy, za naruszenia praw człowieka, których dopuszczają się władze publiczne w okresie PRL. Uchwalając nowelizację ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. ustawodawca posłużył się swoistym mechanizmem odpowiedzialności zbiorowej, uznając wszystkich funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa sprzed 1990 r. za odpowiedzialnych za utrwalanie poprzedniego systemu władzy w Polsce.

Mechanizm odpowiedzialności zbiorowej, jakim posłużył się ustawodawca w nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. wskazuje na naruszenie zasady trójpodziału władzy – oto bowiem ustawodawca, realizując funkcje prawodawcze – wystąpił również w roli władzy sądowniczej, „wymierzając ustawową sprawiedliwość” wszystkim funkcjonariuszom, zatrudnionym w formacjach i instytucjach wskazanych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, poprzez drastyczne obniżenie pobieranych dotychczas świadczeń emerytalnych. Władza ustawodawcza przypisała sobie funkcję władzy sądowniczej. Działanie takie jest nie do pogodzenia z zasadą trójpodziału władzy, wynikającą z art. 10 Konstytucji RP. Rolą sądu rozpoznającego moje odwołanie jest przeprowadzenie rzetelnego i sprawiedliwego procesu w sprawie zgodności z prawem decyzji wydanej w mojej sprawie, z uwzględnieniem zgodności podstawy prawnej tej decyzji z podstawowymi prawami człowieka i zasadą trójpodziału władzy, będącej fundamentem demokratycznego państwa prawnego.

Obniżenie przysługującego mi świadczenia emerytalnego z mocy zaskarżonej decyzji, stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione naruszenie przysługującego mi prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, gwarantowanego przez art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Pozbawienie mnie dotychczasowego świadczenia emerytalnego, i przyjęcie, że cały okres mojej służby w okresie do 1990 roku nie wlicza się do stażu mojej pracy, prowadzi do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego ma charakter nieproporcjonalny i nie jest również uzasadnione ochroną żadnych z wartości, jakie mogą uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostki, wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Należy przy tym zauważyć, że zastosowanie w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wskaźnika 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa” - uderza w istotę emerytury jako środka zabezpieczenia społecznego. Ustawodawca traktuje bowiem ten okres mojej służby jako okres, w którym nie wykonywałem żadnej pracy i za który nie przysługuje mi żadne, najniższe nawet świadczenie emerytalne.

---

<sup>22</sup> Opinia prof. dr. hab. Huberta Izdebskiego pt. *Rozumienie terminów „totalitaryzm” i terminów pokrewnych w polskim języku prawnym i prawniczym* z dnia 1 marca 2017 r., s. 6, dostępna pod adresem: [https://fssm.pl/ckfinder\\_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/FSSM\\_Opinia\\_H.Izdebski\\_2017.03.01\\_totalitaryzm.pdf](https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne%20FSSM/FSSM_Opinia_H.Izdebski_2017.03.01_totalitaryzm.pdf)

Podkreślić również należy, że pozbawienia mnie prawa do wszelkiego zabezpieczenia społecznego za okres do 1990 stanowi również naruszenie zasady ciągłości służby przed i po 6 kwietnia 1990 r., która wyrażona jest w nadal obowiązującym art. 150 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (tj. Dz.U. z 2016 r., poz. 1782).

Arbitralne obniżenie przysługującego mi świadczenia emerytalnego z mocy zaskarżonej decyzji, odczytywać trzeba jako formę nieuzasadnionej represji, a nawet formę wymierzenia mi kary. Wydanie zaskarżonej decyzji nastąpiło bez przeprowadzenia przez Organ postępowania sprawdzającego i weryfikującego zasadność, adekwatność, legalność, słuszność i proporcjonalność obniżenia przysługującego mi świadczenia emerytalnego. Takie postępowania organów władz publicznej, w sferze stosowania środków represyjnych wobec jednostki, narusza moje prawo do obrony i domniemanie niewinności.

Zaskarżona decyzja, oparta na przepisach nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. narusza moją godność, prawo do ochrony czci i dobrego imienia i prawo do prywatności, poprzez przyjęcie, że moja służba w okresie przed 31 lipca 1990 r. stanowiła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Stosując w mojej sprawie przepisy nowelizacji i obniżając mi przysługujące świadczenie emerytalne, w sposób arbitralny i nieuzasadniony Organ przypisał mi, w sposób dorozumiany udział, a nawet winę za działania związane z naruszeniami praw człowieka, których dopuszczały się władze publiczne w okresie PRL. Zaskarżona decyzja narusza z tego powodu art. 30 oraz art. 47 Konstytucji RP w zw. z art. 8 Konwencji.

Skutkiem wydania zaskarżonej decyzji w mojej sprawie jest nieuzasadnione i arbitralne, a przez to nieproporcjonalne naruszenie mojego prawa do zabezpieczenia społecznego, a w konsekwencji, naruszenie moich osobistych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie. Przysługujące mi świadczenie emerytalne pozostaje pod ochroną art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gwarantującego prawo do poszanowania mienia. Naruszenie tego prawa ma charakter nieuzasadniony i dyskryminujący w świetle art. 14 Konwencji.

Zaskarżona decyzja prowadzi również do niczym nieuzasadnionego pozbawienia mnie uprawnień nabytych wyłącznie ze względu na moją służbę przed 1990 r. Zastosowanie dyskryminujących, niczym nieuzasadnionej reguły ograniczenia maksymalnej wysokości mojego świadczenia emerytalnego do kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez ZUS jest w oczywisty sposób sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Różnicuje bowiem moją sytuację prawną nie tylko w odniesieniu do – negatywnie ocenionego przez ustawodawcę – okresu służby na rzecz tzw. „totalitarnego państwa”, lecz przede wszystkim w odniesieniu do zasad nabywania uprawnień związanych ze służbą po roku 1990. Świadczenia wypracowane i zagwarantowane w III RP są mi bowiem bezpodstawnie odbierane.

Sąd – jako strażnik konstytucyjnych praw i wolności jednostki – powinien mieć na uwadze cel, jaki przyświecał ustawodawcy przy uchwaleniu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r., przeprowadzając samodzielną kontrolę zgodności przepisów tej nowelizacji z Konstytucją i EKPCz. Podkreślić bowiem należy, że zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że sama Konstytucja stanowi inaczej. W przedmiotowej sprawie nie ma zatem przeszkód prawnych, aby Sąd dokonał kontroli zaskarżonej decyzji z uwzględnieniem wskazanych w niniejszym uzasadnieniu przepisów Konstytucji RP. Konsekwencją kontroli przez

bezstronny i niezawisły Sąd podstawy prawnej decyzji wydanej w mojej sprawie powinna być jej zmiana i pozostawienie mojego świadczenia emerytalnego w niezmienionej wysokości.

Mając na względzie powyższe wnoszę jak na wstępie.

*(własnoręczny podpis)*

---

[imię i nazwisko Odwołującego/-ej się]

W załączeniu:

1. Odpis odwołania **wraz z załącznikami** dla Organu;
2. **[inne załączniki w wypadku szczególnych, indywidualnych okoliczności faktycznych niewynikających z treści decyzji – wymieniane pod kolejnymi numerami].**