

## U Z A S A D N I E N I E

W niniejszym postępowaniu Xx reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika wystąpiła z odwołaniem od decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej oraz z odwołaniem od decyzji o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej.

Jedynym w istocie zarzutem, jaki zawarła pełnomocnik skarżące w obydwu odwołaniach było twierdzenie, iż obydwie zaskarżone decyzje zostały wydane na podstawie przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., a także Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzoną w Rzymie 4 listopada 1950 r. (dalej: EKPC).

Pełnomocnik odwołującej zarzucała, że: art. 1 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), a w konsekwencji stanowiące podstawy skarżonych decyzji art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biuro Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jednolity z dnia 6 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.) w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą - są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także z art. 6 i art. 14 EKPC, co powoduje oczywistą niezgodność z wymienionymi przepisami skarżonych decyzji.

Nadto pełnomocnik skarżące wywodziła, że ustawa nowelizująca, z uwagi na tryb jej uchwalenia jest **niezgodna** z art. 2, art. 7, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 104, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 119, art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, co powoduje oczywistą niezgodność z wymienionymi przepisami skarżonych decyzji.

W konsekwencji stawianych zarzutów wносиła, by Sąd stosownie do dyspozycji art. 8 Konstytucji, tj. zgodnie z zasadą nadrzędności Konstytucji, w związku z dyspozycjami art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji, z których wynika konieczność zachowania przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości zasady legalizmu, z pierwszeństwem legalizmu konstytucyjnego, uznając oczywistą niezgodność stanowiących podstawę prawną skarżonej decyzji przepisów

ustawy emerytalnej zmienionych ustawą nowelizującą oraz samą ustawę nowelizującą, a w konsekwencji także samych skarżonych decyzji za niezgodne z Konstytucją, **odmówił** zastosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy i - uwzględniając odwołania - zmienił decyzje poprzez przyznanie odwołującej świadczenia w dotychczasowej wysokości, tj. wynikającej z decyzji o waloryzacji emerytury policyjnej z 27 lutego 2017 r.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie w odpowiedzi na odwołania nie negował faktów w nich przytoczonych, lecz jedynie wywodził, że był związany zarówno przepisami wskazanej ustawy, jak też informacją z Instytutu Pamięci Narodowej o okresie służby odwołującej na rzecz totalitarnego państwa. Tym samym stan faktyczny wywodzony w niniejszej sprawie i przytoczony w odwołaniu nie jest sporny, zaś spór sprowadza się do oceny czy dopuszczalne i prawidłowe było wydanie przez organ emerytalny decyzji o obniżeniu emerytury i renty osoby odwołującej się w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r., a w szczególności czy ustawa ta jest zgodna z przepisami obowiązującej Konstytucji RP.

Uwzględniając powyższe Sąd Okręgowy, w składzie formułującym niniejsze orzeczenie, uznał, że nie ma możliwości dokonania samodzielnej oceny zgodności lub niezgodności powoływanych przepisów ustawy z Konstytucją RP, w szczególności w sposób rozumiany jako odmowa zastosowania przepisu ustawy uznawanego przez stronę skarżącą za niezgodny z Konstytucją. Wbrew wywodom odwołania, w ocenie Sądu Okręgowego sąd powszechny nie jest uprawniony do odmowy zastosowania przepisów ustawy, co do której nie zapadło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności tej konkretnie normy prawnej z przepisami Konstytucji RP.

Wykładnia odmienna i twierdzenia o dopuszczalności odmowy zastosowania przepisów ustawy nowelizującej przy samodzielnej ocenie niezgodności normy prawnej z Konstytucją byłyby wprost sprzeczne z treścią art. 193 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

W niniejszym przypadku Sąd Okręgowy biorąc pod uwagę zarzuty odwołań dotyczące niezgodności przepisów ustawy z Konstytucją RP, **nie jest uprawniony**, aby stwierdzić samodzielnie, że zarzuty te nie są uzasadnione, jak też nie znajduje wystarczających podstaw, by samodzielnie uznać, że powoływane przez odwołującą przepisy ustawy są zgodne z Konstytucją RP, wbrew zarzutom odwołania.

Tym samym Sąd Okręgowy uznał za konieczne wystąpienie z niniejszym

pytaniem prawnym, gdyż **występują istotne i uzasadnione wątpliwości, co do zgodności wskazanych w pytaniu przepisów ustawy z powołanymi przepisami Konstytucji RP.**

Podstawa faktyczna, która nie była sporna, w niniejszej sprawie kształtowała się następująco:

#### OPIS PRZEBIEGU SŁUŻBY I DECYZJI EMERYTALNO-RENTOWYCH

W związku z wejściem w życie art. 13 a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, organ emerytalny otrzymał informację z Instytutu Pamięi Narodowej z dnia ..... o przebiegu służby odwołującej się na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, sporządzoną na podstawie posiadanych przez IPN akt osobowych.

Z dokumentacji tej wynikało, że odwołująca w okresie od ..... do ..... pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa.

Wobec powyższego decyzją z ..... 2017 r., nr ..... Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego:

- obniżył wskaźnik obliczania świadczenia emerytalnego odwołującego się do wysokości 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie ....

- stosując art. 15c ustawy emerytalnej ustalił wysokość świadczenia emerytalnego odwołującego się na kwotę 2.069,02 zł brutto.

Kolejną decyzją z ....., nr ..... Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego stosując art. 22a ustawy emerytalnej ponownie ustalił wysokość świadczenia rentowego odwołującej się na kwotę 750 zł brutto (kwota najniższego świadczenia). Z uwagi na posiadanie przez ubezpieczoną prawa do korzystniejszej emerytury, świadczenie to nie jest wypłacane.

Przedstawiając Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne Sąd Okręgowy w Warszawie zważył, co następuje:

1. Na mocy ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., w szczególności jej art. 1, ustawodawca wprowadził do porządku prawnego drugą już (po ustawie z 23 stycznia 2009 r.) regulację sprowadzającą się do obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa PRL. Ustawa nowelizująca, definiując w dodanym do ustawy nowelizowanej art. 13b nowe pojęcie "**służby na rzecz państwa totalitarnego**", obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, że w przypadku osoby, która pełniła "służbę na rzecz totalitarnego państwa" i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0 % podstawy wymiaru - za każdy rok "służby na rzecz totalitarnego państwa" oraz 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 ustawy nowelizowanej. Przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2).

Zgodnie z nowelizacją, emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, zgodnie z którym wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c 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, przy czym w roku 2017 jest to kwota 2 069,02 zł.

Ta regulacja spowodowała także niemożność uwzględnienia ponad wyznaczony przez ustawodawcę limit, przy obliczaniu emerytury, także okresów zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, które dotychczas doliczało się do wysługi emerytalnej i podwyższały one emeryturę o 1,3 % podstawy jej wymiaru. Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego przepisu art. 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15 % podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

Obecnie nowy przepis art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1-3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Art. 22a wprowadza podobne mechanizmy w przypadku rent inwalidzkich.

Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń oraz ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu wg przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, a także, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania. Wprowadziła także pewne wyjątki, w tym art. 8a, art. 15c ust. 5 i 6, art. 22a ust. 5 i 6, art. 24a pkt 4, 5 i 6.

Należy wspomnieć, że w poprzedzających ustawę nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. rozwiązaniach przyjętych w 2009 roku obniżono wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 roku z 2,6 % do 0,7 %, co wynikało z przyjętego założenia, że te prawa zostały nabyte niesłusznie z punktu widzenia aktualnej oceny działalności tych instytucji, co miało służyć usunięciu niesprawiedliwości społecznej.

Zarówno Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 20 stycznia 2010 r., sygnatura akt K 6/09) jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów i rencistów nadmiernego obciążenia i **dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie**, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności.

Regulacje wprowadzone ustawą nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. nie mogą być ocenione w sposób podobny do przyjętych w 2009 roku. Zachodzi bowiem uzasadniona wątpliwość co do zgodności ustawy nowelizującej z 2016 roku, w tym w szczególności jej art. 1 z wymienionymi w punkcie 1a) niniejszego pytania prawnego zasadami i normami konstytucyjnymi, co z kolei warunkuje niezgodność stanowiących podstawę prawną skarżonych decyzji art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, a przez to i skarżonych decyzji, z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu Okręgowego zachodzi uzasadniona wątpliwość czy ustawa emerytalna w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej z grudnia 2016 roku nie jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji, proklamującym zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawierającym zasady stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa.

Zasada ta, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganii pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne, które powodują, że jednostka może decydować o własnym postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz przewidywalności konsekwencji prawnych, jakie te działania mogą pociągnąć za sobą (vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 stycznia 2010 r., K 6/09).

Zdaniem Sądu Okręgowego mogą powstać wątpliwości, **czy nie łamie zasady zaufania do państwa i prawa** prawodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne i rentowe tej samej grupie osób, przy czym – czyniąc to po raz drugi – zdaje się naruszać szereg zasad i wartości konstytucyjnych, w tym w szczególności w 2016 roku przekraczając dozwolone Konstytucją RP, standardami międzynarodowymi oraz nakreślone w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r. granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Czy zasługuje na zaufanie prawodawca, który obniża świadczenia emerytalne i rentowe funkcjonariuszom, którzy wypracowali je również w okresie po 31 lipca 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy funkcjonariusze przyjęci do służby po tej dacie. **Takie działanie wydaje się mieć charakter**

## **represyjny i dyskryminacyjny.**

Szczególne znaczenie ma tu fakt, że w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cezurze 1990 roku, obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w okresie od 1944 do 1990 roku, ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczeń nabytych począwszy od 1990 roku w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski. Takie działanie może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. Emerytury nabyte począwszy od 1 sierpnia 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy. Ani w czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 roku, organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni – w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 roku – traktowani gorzej od funkcjonariuszy nowo przyjętych, szczególnie, że ich służba po tej dacie była taka sama: wymagano od nich takiej samej dyspozycyjności, zaangażowania, narażania zdrowia i życia. Znaczna część z tych funkcjonariuszy swoją służbę dla III RP sprawowała wzorowo: byli oni odznaczani, awansowali na wysokie stanowiska, wymagające specjalistycznej wiedzy i odpowiedzialności. Państwo, powierzając funkcjonariuszom takie obowiązki, wyrażało tym samym swe zaufanie do nich i pozytywną ocenę ich służby. Odebranie teraz takim funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganną służbę może stanowić zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa.

Podobnie można ocenić obniżenie wprowadzone w art. 15c ust. 1 pkt 1 podstawy wymiaru do 0,0 % za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. Jest to wskaźnik niespotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych i jego wprowadzenie w związku z tym może **naruszać zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa** (a także zasadę równości wobec prawa). Może bowiem stanowić to środek nadmierny i nieusprawiedliwiony żadnymi okolicznościami.

Wątpliwości konstytucyjne budzi brzmienie art. 15c ust. 3, zrywającego z dotychczasowymi zasadami systemu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten wskazuje, że wysokość obniżonej emerytury nie może przewyższać przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Analogiczny zapis znalazł się w art. 22 ust. 3 dotyczącym renty inwalidzkiej oraz art. 24a ust. 2 w odniesieniu do renty rodzinnej. Niezależnie zatem od stażu pracy, wysokości wynagrodzenia, zajmowanego stanowiska, wysokość świadczenia jest z góry ograniczona w oderwaniu od sytuacji prawnej konkretnej osoby. Ponadto, nawet po wypracowaniu po 1990 roku emerytury, której wysokość przewyższałaby średnią emeryturę wypłaconą przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, osoba, która choćby jeden dzień pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa w

rozumieniu art. 13b cyt. ustawy, może otrzymać świadczenie maksymalnie w wysokości średniego świadczenia wpłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa nie przewiduje obliczania świadczenia obniżonego proporcjonalnie do okresu służby na rzecz totalitarnego państwa, lecz **zawiera mechanizm umożliwiający automatyczne spłaszczenie jego wysokości**. Przewidziany w ustawie sposób obliczania świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych wydaje się w ten sposób naruszać konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) oraz zasadę równości (art. 32 Konstytucji).

Tej samej ocenie musi podlegać również wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15 % podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Wyłączenie to ma zastosowanie niezależnie od daty powstania inwalidztwa, czyli także dotyczy sytuacji, kiedy funkcjonariusz pełnił służbę po 31 lipca 1990 r. i po tej też dacie funkcjonariusz stał się inwalidą.

Przewidziane w art. 15 ust. 1 oraz art. 22a ust. 1 uprawnienia związane są ze szczególnym charakterem, niebezpieczeństwem i zagrożeniem płynącym ze służby, jaką pełnią funkcjonariusze służb mundurowych. Jest to służba na rzecz Państwa Polskiego. Jeżeli funkcjonariusze w toku tej służby (służby na rzecz demokratycznego państwa, po 31 lipca 1990 r.) doznali uszczerbku na zdrowiu, skutkującego stwierdzeniem inwalidztwa, to pozbawienie funkcjonariusza za taki uszczerbek, powstały w służbie po 31 lipca 1990 r., prawa do podwyższenia świadczenia emerytalnego byłego funkcjonariusza tylko dlatego, że pozostawał w służbie on także wcześniej, przed 1 sierpnia 1990 r., zdaje się **nie znajdować uzasadnienia w żadnych wartościach** czy zasadach i może być sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP. Podobnie ocenić należy jako budzące uzasadnione wątpliwości, co do oparcia o wartości i zasady konstytucyjne, a przez to ewentualnie sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, pozbawienie funkcjonariusza prawa do podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy - ponad wyznaczony w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 limit.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. K 2/07): *"likwidując spuściznę po totalitarnych systemach komunistycznych, demokratyczne państwo oparte na rządach prawa musi stosować środki formalnoprawne takiego państwa. Nie może stosować żadnych innych środków, ponieważ wówczas nie byłoby lepsze od totalitarnego reżimu, który ma zostać całkowicie zlikwidowany. Demokratyczne państwo oparte na rządach prawa dysponuje wystarczającymi środkami, aby zagwarantować, że sprawiedliwości stanie się zadość, a winni zostaną ukarani. Nie może ono jednak i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości."*

Wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2016 r. regulacje, w ocenie Sądu

Okręgowego, mogą pozostawać sprzeczne z zasadą równouprawnienia jednostek spełniających tożsame kryteria formalne do świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Irrelevantna dla takiego ukształtowania zasad naliczania świadczenia pozostaje bowiem kwestia uprzedniej służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego, bowiem ten okres ustawodawca już uprzednio zróżnicował wprowadzając podstawę wymiaru 0,7 % za każdy rok służby. Dalsze różnicowanie w odniesieniu w istocie do służby po 31 lipca 1990 r. może stanowić **zaprzeczenie standardów wskazanych uprzednio przez Trybunał Konstytucyjny i naruszać zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

Przechodząc do kwestii praw nabytych, wskazać należy, że istotą ich ochrony jest zakaz arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. Wskazany zakaz nie rozciąga się przy tym na prawa nabyte niesłusznie, niegodziwie, niesprawiedliwie. Nie mogą więc powoływać się na ochronę praw nabytych obywatele, którym odebrano niesprawiedliwie ustanowione przywileje (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09).

Oceniając podstawę prawną zaskarżonych decyzji z punktu widzenia konstytucyjnego należy więc odpowiedzieć na pytanie, czy kwestionowane przepisy ograniczają lub odbierają prawa niesłusznie nabyte, czy też ingerują w niedostępną dla ustawodawcy sferę praw słusznie nabytych.

Na to pytanie odpowiedzi udzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 i jego uzasadnieniu, dotyczącym noweli z 2009 roku. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu orzeczenia, że jednym z zasadniczych argumentów przemawiających wówczas za oceną ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. jako nienaruszającej konstytucyjnych standardów ochrony praw nabytych była okoliczność, że choć "ustawodawca był zatem upoważniony - mimo upływu ponad 19 lat od zmiany ustrojowej - do wprowadzenia regulacji obniżających - w racjonalnie miarkowany sposób - świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej" to jednak ustawa z 2009 roku spełniała wymagania ochrony praw nabytych, dlatego, że *„każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który został zatrudniony w nowo tworzonych służbach policji bezpieczeństwa, ma w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od połowy 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z uprzywilejowanych zasad zaopatrzenia emerytalnego.”* .

Trybunał uznał, że ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji znoszących przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej – te bowiem można ocenić w kategoriach niesłusznie nabytych. Nie dotyczy to jednak okresów służby w III RP, w tym także nie wynikających z zatrudnienia poza służbą mundurową i innych, o których mowa w art. 14 ustawy emerytalnej, czy też prawa do podwyższenia



emerytury o 15 % w związku z inwalidztwem nabytym w służbie Państwu Polskiemu po 1990 roku. Takie uprawnienia nie mogą bowiem być uznane za "przywileje emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej".

Odnosnie do ustanowionej w ustawie nowelizującej podstawy wymiaru do 0,0 % za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. należy także podnieść, że w cytowanym wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że choć ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji obniżających świadczenia emerytalne za okres służby w organach bezpieczeństwa PRL, to może uczynić to jedynie "w racjonalnie miarkowany sposób". Obniżenie świadczeń emerytalnych, innymi słowy, może w tym przypadku polegać na "likwidacji niesłusznie nabytych przywilejów", **nie zaś na likwidacji uprawnień emerytalnych w ogóle.**

W związku z tym budzi uzasadnioną wątpliwość obniżenie podstawy wymiaru do 0,0 %, gdyż zdaje się ono nie mieścić w tak określonych przez Trybunał Konstytucyjny ramach konstytucyjnych. Zauważyć należy, że przelicznik ten nijak się ma do przelicznika okresów składkowych w powszechnym systemie ubezpieczeniowym, gdzie w przypadku osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r., tj. korzystających z formuły zdefiniowanego świadczenia wynosi 1,3 % podstawy wymiaru za każdy rok składkowy, a także 0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Ustalenie przelicznika na poziomie 0,0 % w stosunku do funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa wydaje się **zbyt represyjne.** Taka regulacja wydaje się również naruszać zasadę proporcjonalności pomiędzy zastosowanymi środkami, a celem, który ma być osiągnięty przez państwo. Konieczność zachowania „sprawiedliwej równowagi” pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społecznego, a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki jest wymogiem akcentowanym również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (*sprawa Adam Cichopek przeciwko Polsce – skarga 15189*).

Wracając do sytuacji osób pozytywnie zweryfikowanych i świadczących służbę począwszy od 1 sierpnia 1990 r. dla III RP należy podkreślić, że nie sposób przyjąć, że którykolwiek z funkcjonariuszy otrzymał za tę służbę świadczenie, które może być uznane za niesłuszne czy niesprawiedliwie nabyte. Dotyczy to także wyłączenia stosowania przepisu art. 15 ust. 4 stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15 % podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą oraz podwyższenia emerytury na podstawie art. 14 ustawy emerytalnej.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w opinii do projektu ustawy uchwalonej 16 grudnia 2016 r. (ostatecznie w wersji bardziej rygorystycznej, niż opiniowany przez Sąd Najwyższy projekt), przeprowadzona weryfikacja funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa przed przyjęciem ich do służby III RP miała na celu

ocenę ich "dotychczasowej służby 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." Tym samym Sąd Najwyższy doszedł do wniosku, że „nie ma żadnych podstaw, aby w jakikolwiek sposób dyskwalifikować okres późniejszej służby w organach Państwa Polskiego po 31 lipca 1990 r., w tym wobec osób pozytywnie zweryfikowanych” (uwagi Sądu Najwyższego do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z 9 grudnia 2016 r.).

Ustawa pozbawiła funkcjonariuszy służb III RP świadczeń, które nabyli oni słusznie, w niepodległej Polsce, z narażeniem życia i zdrowia, w sposób przewidziany przepisami demokratycznie stanowionego prawa, często w sposób uzasadniający przyznanie im nagród, odznaczeń czy awansów. Tym samym powoływana ustawa, obniżając prawa nabyte słusznie, sprawiedliwie, w demokratycznej Polsce i w służbie dla niej (a także poza tą służbą, w postaci okresów, o których mowa w art. 14 ustawy) **może być postrzegana jako represyjno-odwetowa.**

Dodatkowo, ustawa z 16 grudnia 2016 r. wprowadzająca drugie już obniżenie wskaźników rocznych byłych funkcjonariuszy zdaje się stosować wobec nich **ponowną sankcję**, co można przez analogię do zasad stosowanych w polskim porządku prawnym uznać za naruszenie zasady *ne bis in idem*, w rozumieniu prawnokarnym. Oczywiście, ustawa z 16 grudnia 2016 r. nie przewiduje odpowiedzialności karnej, zaś podstawą obniżenia świadczenia nie jest stwierdzenie winy byłych funkcjonariuszy za wykroczenie czy przestępstwo. Należy jednak traktować ją na podobnej zasadzie co *quasi* odpowiedzialność karną, bowiem ustawodawca odgórnie stwierdza, że wszyscy funkcjonariusze będący adresatami ustawy zmieniającej dopuścili się czynów, jakie kwalifikują ich do obniżenia im świadczeń emerytalnych, co należy **poczytywać za represję** analogiczną do kar stosowanych w prawie karnym. Powyższe bez wątpienia świadczy o tym, iż mimo ubezpieczeniowego charakteru sprawy, należy zastosować doń zasadę *ne bis in idem*.

Jak podkreślał Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 19 listopada 2014 r., zasada *ne bis in idem* nie jest ujęta *expressis verbis* w polskiej Konstytucji, jednakże Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją przede wszystkim z wzorca określonego w art. 2 Konstytucji, stanowiąc, że zasada ta należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie tej

zasady (wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK-A z 2008 r. Nr 3, poz. 42; por. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK-A z 2004 r. Nr 10, poz. 103).

Podwójne karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem, zdaniem Trybunału, naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Co istotne, zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych (wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK-A, Nr 9 z 2010 r., poz. 104).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje również pogląd, że zasada *ne bis in idem* stanowi nadto jeden z elementów prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że prawo do sądu przejawia się w trzech podstawowych aspektach, tj.: po pierwsze, prawie do uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; po drugie, prawie do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności – sprawiedliwego, rzetelnego postępowania sądowego; po trzecie, prawie do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej wiąże się natomiast m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn (wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06 oraz cyt. tam orzeczenia TK).

Jak podkreśla się w doktrynie, zasada *ne bis in idem* „chroni jednostkę przed nadużyciem *ius puniendi* państwa, sprowadzającym się do wielokrotnego procedowania oraz karania za ten sam czyn (...) stanowi dla jednostki istotną gwarancję przed ponownym wszczęciem postępowania karnego, a co za tym idzie, ważną barierę przed urzeczywistnieniem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyn, który już raz został osądzony. Z tego wynika, że formalnoprawny charakter ww. zasady wysuwa się na plan pierwszy, zapewniając jednostce ochronę przed życiem w stanie niepewności i w poczuciu braku bezpieczeństwa prawnego. Bez wątpienia pewność prawa gwarantuje oskarżonemu, iż nie zostanie on ponownie osądzony za swój czyn, jeżeli został np. uniewinniony oraz że nie zostanie nałożona na niego nowa sankcja karna w przypadku jego wcześniejszego skazania. Zatem każda jednostka, której sprawa została osądzona, nie powinna się obawiać, że będzie ponownie prowadzone przeciwko niej postępowanie o ten sam czyn. Stanowi to wyraz ochrony godności i wolności jednostki, a jednocześnie

*blokadę przed ewentualnymi nadużyciami władzy ze strony państwa. Ta ostatnia uwaga odwołuje się do materialnoprawnych argumentów uzasadniających zasadę *ne bis in idem*, które wiążą się z proporcjonalnością reakcji karnej oraz poszanowaniem godności jednostki” (A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim, Białystok 2011, s. 37 i 43).*

Zasada *ne bis in idem* swoje źródło wywodzi ponadto z wielostronnych umów międzynarodowych wiążących Polskę, w szczególności z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji „*nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwa, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa*”.

Uznając powyższe za słuszne i przenosząc przez analogię na grunt sprawy niniejszej Sąd Okręgowy zwraca uwagę, że ustawa zmieniająca z 16 grudnia 2016 r. zdaje się stanowić **ponowną represję** wobec byłych funkcjonariuszy jednostek służb bezpieczeństwa państwa. Pierwsza zmiana obniżająca ich świadczenia emerytalne w związku ze służbą w tych jednostkach wprowadzona została w 2009 roku i skutecznie zaimplementowała zasadę sankcjonowanej odpowiedzialności za tę służbę, zabierając tym funkcjonariuszom uprzywilejowany przelicznik 2,6 % za rok służby i wprowadzając w jego miejsce przelicznik 0,7 %. Funkcjonariusze ci zostali zatem skutecznie na podstawie prawa zabezpieczeń społecznych poddani negatywnej ocenie, za swoją służbę w jednostkach organów bezpieczeństwa PRL. Obecnie ustawa zmieniająca z grudnia 2016 roku ponownie godzi w tych emerytowanych funkcjonariuszy, nakładając na nich kolejną i znacznie obniżającą ich świadczenia, **sankcję**. Nawet gdyby uznać, że ustawodawca, z uwagi na odmienne uwarunkowania polityczne był uprawniony do ponownego obniżenia podstawy wymiaru świadczenia funkcjonariuszy do 0,0 % za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa totalitarnego do 31 lipca 1990 r., to i tak pozostaje kwestia oceny konstytucyjności odmiennych zasad ustalania świadczenia tej grupy emerytów odnośnie okresów po 31 lipca 1990 r. oraz co do naruszenia zasady *ne bis in idem*. W konsekwencji wymaga oceny, czy tak ukształtowane przepisy ustawy nie naruszają art. 2 Konstytucji RP.

2. Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest składową demokratycznego państwa prawnego, czyli jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest normą prawa przedmiotowego, jak też wynika z niej szczególnego rodzaju prawo podmiotowe tj. prawo do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasada

równości "polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary; bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących" (tak już w orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny z 9 marca 1988 r., U 7/87 i konsekwentnie w wielu późniejszych orzeczeniach).

W takiej sytuacji obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie jednostkom równości na płaszczyźnie prawnej. Dlatego też wyróżnia się m.in. "równość w prawie" oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP niewątpliwie więc odnosi się do kształtowania treści prawa zgodnie z zasadą równości.

Równość w stanowieniu prawa oznacza obowiązek tworzenia przez władzę publiczną takich regulacji prawnych, które czynią zadość nakazowi jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacjach podobnych. Normodawca **nie może więc wprowadzać rozwiązań dyskryminujących** grupy obywateli mogących być zakwalifikowanymi do podobnych klas, bez podstawy wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W przepisach ustawy, stanowiących podstawę prawną skarżonych decyzji, ustawodawca wyróżnił grupę osób, które "pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa", która to grupa została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Grupa ta została przez ustawodawcę zdefiniowana w art. 13b ustawy. Ustawa nie rozróżnia natomiast w tej grupie osób, które pełniły służbę jedynie "na rzecz totalitarnego państwa" od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz demokratycznego państwa. W konsekwencji, w efekcie wprowadzonej regulacji, wszystkie osoby, które miały chociażby epizod w "służbie na rzecz totalitarnego państwa", a następnie - nawet przez wiele lat - pełniły także służbę na rzecz III RP, czyli państwa demokratycznego, zostają dotknięte regulacjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych i to zarówno tych wypracowanych przed 1990 r., jak i po tej dacie.

Wobec powyższego w ocenie Sądu Okręgowego zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy wprowadzając opisaną regulację, ustawodawca nie złamał zasady równości wobec prawa („równości w prawie”). Wydaje się bowiem konstytucyjnie niedopuszczalne różnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1 sierpnia 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 roku. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa PRL, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, powinien mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1 sierpnia 1990 r., w tym **równe prawa** do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Zasada ta ma pełne uzasadnienie w konstytucyjnej równości wobec prawa i

znalazła odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

Zdaniem Sądu Okręgowego budzi wątpliwość, czy w niniejszym przypadku można znaleźć racjonalne i konstytucyjnie usprawiedliwione uzasadnienie dla rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pełniących służbę po 31 lipca 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni wcześniej służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1 sierpnia 1990 r. okoliczność ta nie powinna mieć żadnego znaczenia.

Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP, podobnie jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy w dniu 12 września 1989 roku (art. 13c pkt 1 ustawy emerytalnej funkcjonariuszy) - z narażeniem bezpieczeństwa, zdrowia i życia. O niemożności wyróżnienia i dyskryminowania ich przez ustawodawcę in gremio świadczą liczne przykłady ich zaangażowania w tworzenie służb wolnej Polski, znajdujące odzwierciedlenie w awansach, nagrodach, odznaczeniach. Tego typu dywersyfikacja zdaje się zatem nie znajdować wystarczającego uzasadnienia i **ustawodawca nie jest uprawniony do jej przeprowadzenia**. Obie grupy funkcjonariuszy po 31 lipca 1990 r. (czy też po 11 września 1989 r.) charakteryzują się bowiem tymi samymi cechami i nie ma żadnych istotnych przesłanek rozróżnienia tych grup i gorszego traktowania przez ustawodawcę jednej z nich. Ustawodawca w tym przypadku zdaje się przekraczać granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie równych. Budzi wątpliwości czy to zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności i czy znajduje usprawiedliwienie konstytucyjne.

Wobec powyższego zachodzi uzasadniona obawa, że **ustawodawca naruszył zasadę sprawiedliwości społecznej**, która m.in. nakazuje właśnie równo traktować podmioty równe, a także nakazuje realizację i ochronę takich wartości konstytucyjnych, jak solidarność społeczna czy bezpieczeństwo socjalne. Jednocześnie niedopuszczalne i logicznie niemożliwe jest naruszenie zasady równości z powołaniem się na zasadę sprawiedliwości społecznej, jako że konsekwencją naruszenia zasady równości będzie zawsze w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - naruszenie sprawiedliwości społecznej.

Występuje zatem uzasadniona wątpliwość czy poprzez ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy – adresatów ustawy nowelizującej z 2016 roku do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z FUS, mimo że począwszy od 1 sierpnia 1990 r. pełnili oni taką samą służbę, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy w tej dacie, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności temu towarzyszące, nie została pogwałcona zasada równości, a także zasada sprawiedliwości społecznej.

Podobne wątpliwości dotyczą też wyłączenia stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15 % podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Uprawnienie do podwyższenia emerytury o 15 % osoba ubezpieczona nabyła bowiem na równi i w taki sam sposób, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy 12 września 1989 r., zaś jej uszczerbek na zdrowiu nie jest mniej poważny i nie ma żadnego uzasadnienia dla wyłączenia zasady równości przy nabywaniu tego prawa.

Podsumowując, w ocenie Sądu Okręgowego rację zdaje się mieć Sąd Najwyższy, wywodząc, że *"Brak zatem 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 poszczególnych uprawnień. Takie postępowanie jest niezgodne z dotychczasowym rozumieniem zasady ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, że chodzi o zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych, jak i prywatnych"* (uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z 9 grudnia 2016 r.).

3. Zasady równości i niedyskryminacji mają szczególny związek z gwarancją godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), zgodnie z którą *"przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych"*. Zgodnie z orzecznictwem TK, *"będąc źródłem praw i wolności jednostki. pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych [ ... ] nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym"* (wyrok z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00).

Ustawa nowelizująca jest już drugą regulacją dotyczącą obniżenia rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (pierwsza została uchwalona 23 stycznia 2009 r.). Nowelizacja z 16 grudnia 2016 r., stanowiąca podstawę skarżonych decyzji, jest przy tym dalej idąca w porównaniu do ustawy z 2009 roku. Obniża ona już po raz drugi i to w większym stopniu uposażenia tej samej grupy funkcjonariuszy, nie ograniczając się do praw nabytych w związku ze służbą w organach bezpieczeństwa przed 31 lipca 1990 roku, ale odbiera także

świadczenia wypracowane w III RP. Ustawa zdaje się zatem naruszać zasadę równości, przy czym regulacja taka uderza w osoby niezdolne w uwagi na wiek lub stan zdrowia do wykonywania pracy zarobkowej, celem uzupełnienia utraconych świadczeń, wypracowanych na równi z funkcjonariuszami przyjętymi do służby po raz pierwszy od 1990 r.

Podkreślić trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09 uznał nowelizację z roku 2009 jako wystarczającą i będącą tym minimum zabezpieczenia dla funkcjonariuszy pełniących przed 1 sierpnia 1990 roku służbę w organach służby bezpieczeństwa.

*„Kwestionowane (mowa o nowelizacji z 2009 r.) przepisy nie mają na celu ani pozbawienia minimum socjalnego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, ani też ich poniżenia. Celem kwestionowanych przepisów jest natomiast obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych, które, jak wykazał Trybunał Konstytucyjny w pkt 7 tej części uzasadnienia niniejszego wyroku, pochodzą z uprzywilejowanego systemu zaopatrzenia emerytalnego.”*

4. Wszystkie wymienione i opisane wątpliwości i wywody co do ewentualnego naruszenia norm konstytucyjnych mają oczywiste odniesienie do prawa do zabezpieczenia społecznego adresatów ustawy nowelizującej. Pojęcie prawa do zabezpieczenia społecznego nie zostało zdefiniowane w Konstytucji, ale jest ono w miarę jednolicie rozumiane w nauce prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego. Konstytucja pozostawia co prawda ustawodawcy znaczną swobodę w regulowaniu tych materii, jednakże określa przesłanki i granice dla tej regulacji. **Granice swobody ustawodawcy wyznacza absolutny zakaz naruszania istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.** Ustawodawca musi także zwracać uwagę na inne zasady konstytucyjne. *„Wprowadzie zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, to jednak musi ona opierać się na konstytucyjnej aksjologii. Musi zwłaszcza podejmowane regulacje opierać na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości”* (wyrok Trybunał Konstytucyjny z 4 stycznia 2000 r., K 18/99), a jednocześnie "ubezpieczenia emerytalne powinny być wolne od ingerencji ustawodawcy podyktowanej względami politycznymi (B. Banaszak, Nota do art. 67, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2012, uwaga nr 9). Konieczne jest także zachowanie przez świadczenia słusznie nabyte ich realnej wartości w zmieniających się uwarunkowaniach. Oczywistym jest, że system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego "przywileju", który jednak - jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny - jest uzasadniony warunkami służby (ciągła dyspozycyjność, nieokreślone godziny pełnienia służby, narażanie życia i zdrowia, stres).

W konstytucyjnym prawie do zabezpieczenia społecznego mieści się prawo do **zachowania realnej wartości nabytych świadczeń.** Jest to indywidualne prawo podmiotowe. Tym bardziej mieści się więc w nim zakaz arbitralnego



obniżania tych świadczeń, motywowanego jedynie względami politycznymi, naruszającego zasadę równości, zasadę ochrony praw nabytych i zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Obniżenie emerytur i rent w sposób przyjęty w nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. budzi zatem wątpliwość, gdy podda się je **testowi proporcjonalności** z art. 31 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż zdaje się naruszać istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie jedynie należy wskazać, że taka regulacja nie jest konieczna w demokratycznym państwie i nie chroni jakichkolwiek wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu Okręgowego w Warszawie należy ponownie odwołać się do uzasadnienia wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygnatura akt K 6/09, który jasno określił granice obniżania świadczeń emerytalnych i rentowych funkcjonariuszy pełniących służbę przed 1 sierpnia 1990 roku: *„Chociaż obniżenie świadczeń emerytalnych członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej Trybunał uznaje za znaczne, to jednak mieści się ono w ramach swobody ustawodawcy wyznaczonej Konstytucją. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego. Obniżając świadczenia emerytalne wskazanym grupom, ustawodawca jednocześnie nie tylko zagwarantował, że świadczenie emerytalne nie może być niższe od kwoty najniższej emerytury z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych (art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych), ale zapewnił, że przeciętna wysokość emerytury przysługująca obu tym grupom na podstawie nowych przepisów pozostaje w dalszym ciągu istotnie wyższa niż średnia emerytura wypłacana w ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.”*

Nowelizacja z grudnia 2016 roku pozbawia funkcjonariuszy prawa do emerytury i renty za okres (służby na rzecz totalitarnego państwa) sprzed 1 sierpnia 1990 r. i dodatkowo, przez art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3, obniża prawo do emerytury i renty do średniego świadczenia wypłaconego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Dzieje się tak, mimo że okresy nie uznane za służbę na rzecz totalitarnego państwa do 31 lipca 1990 roku lub okresy służby od 1 sierpnia 1990 roku, w przypadku innych funkcjonariuszy, przyznają prawo do emerytury i renty w wysokości 2,6 % podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, co jest podyktowane słusznie uzasadnionym interesem społecznym oraz specyfiką służby, przez nikogo niekwestionowaną.

Trzeba nadto podkreślić, że ustawodawca w art. 15c i art. 22a wprowadza

współczynniki i ograniczenia wysokości emerytur oraz rent niestosowane do jakichkolwiek innych grup ubezpieczonych, a dodatkowo pozbawia prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego i jednocześnie ogranicza możliwość podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2, w praktyce ją wyłączając.

O ile ustawa z 2009 roku dotyczyła więc w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL w związku ze służbą w tych organach, obniżając je do wskaźnika spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym, mogła więc być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o tyle regulacja stanowiąca podstawę skarżonych decyzji dotyczy prawa do całego świadczenia emerytalnego, wypracowanego przez funkcjonariuszy w ciągu całego życia, także długo po 1990 r., **obniżając je drastycznie, w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny** (tak: prof. Magdalena Szczepańska w opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy - druk nr 3334 z 16 czerwca 2015 r.).

5. System emerytalny powinien mieć powszechny i jednolity charakter. Dopuszczalne jest wprowadzanie odrębnych systemów emerytalnych, takie działanie powinno mieć jednak także charakter powszechny i jednolity. Jak wspomniano, system zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi szczególny rodzaj ustawowego "przywileju", który jednak - jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny - jest uzasadniony warunkami służby. Wyróżnianie spośród całej grupy funkcjonariuszy pełniących służbę od 1990 r. (czy też od 12 września 1989 r.) tych, którzy przed tą datą pełnili służbę w organach bezpieczeństwa i obniżanie ich emerytur nabywanych począwszy od 1990 r., a także pozbawianie ich prawa do podwyższenia emerytury w związku z inwalidztwem nabytym w służbie dla Państwa Polskiego, czy też bezpodstawnie ograniczanie możliwości podwyższenia emerytury w związku z zatrudnieniem poza służbą i okolicznościami wymienionymi w art. 14 ust. 1 pkt 2 zdaje się **naruszać zakaz dyskryminacji**.

Zastosowane kryterium w odniesieniu do praw nabywanych od 1990 roku jest bowiem nieracjonalne, nadmierne i nieuzasadnione, jak też zdaje się łamać regułę, że za tę samą pracę (służbę) należą się te same świadczenia (przysługują te same uprawnienia). Wskazana grupa emerytów przez długie lata prowadziła aktywność zawodową, z którą związana była ekspektatywa prawa do przyszłej emerytury. Aktywność ta - z pewnością od 1990 r. - zasługiwała na pełną aprobatę społeczną. W związku z tym uzasadnione są jej oczekiwania, co do prawa do otrzymywania świadczeń po ukończeniu aktywności zawodowej ze świadczeń publicznych, które zastąpią utracone wynagrodzenie - na równi z innymi funkcjonariuszami pełniącymi tę samą służbę w tym samym czasie.

Należy ponadto wskazać, że wprowadzona zmiana stanowi swoistą represję dla tej grupy osób. Tymczasem prawo zabezpieczenia społecznego - jak już

wskazano za prof. Magdaleną Szczepańską – nie jest dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania nie mające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja zdaje się mieć charakter represyjno-odwetowy, nieznajdujący ochrony w regulacjach konstytucyjnych. Represje te w stosunku do prawa do zabezpieczenia społecznego (polegające na całkowitym odebraniu prawa do zabezpieczenia emerytalnego za okres służby do 1990 r. oraz istotnym obniżeniu emerytur wypracowanych słusznie w III RP) **są dalej idące i silniejsze aniżeli represje i sankcje stosowane wobec funkcjonariuszy, którym udowodniono popełnienie przestępstwa w związku ze służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów**, a więc zdają się być niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

6. Odnośnie do wspomnianej już zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa należy wskazać, że obejmuje ona również prawidłowość dokonywanej legislacji w wymiarze formalnym. Tymczasem w przypadku powoływanej ustawy nowelizującej z dnia 16 grudnia 2016 r. zachodzą w tym aspekcie uzasadnione wątpliwości szeroko podnoszone i uzasadnione przez odwołującą. Skarżąca zarzuciła wręcz, że ustawa w rzeczywistości nie została w prawidłowy sposób uchwalona, przez co domagała się odmowy jej zastosowania przez Sąd.

W ocenie Sądu Okręgowego wskazany aspekt również przemawia za wystąpieniem z niniejszym pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, gdyż zachodzą uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości przeprowadzenia procesu legislacyjnego, przy czym Sąd Okręgowy nie jest w stanie samodzielnie rozstrzygnąć o zasadności lub niezasadności zarzutów odwołującej w tej kwestii.

Odnośnie do nieprawidłowości formalnych skarżąca wywodziła, że uchwalona ustawa **różni się zasadniczo od projektu ustawy**, który był pierwotnie przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i poddawany był wymaganym prawem konsultacjom (w szczególności nie projektowano wprowadzenia wskaźnika 0,0 % za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. gdyż w opiniowanym projekcie proponowany był wskaźnik 0,5 %, a dodatkowo w projekcie tym nie przewidywano ograniczenia z art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3). Dodatkowo skarżąca wywodziła naruszenie zasady prawidłowej legislacji poprzez **niezgodność uzasadnienia projektu ustawy z uchwalonym jej brzmieniem**.

Dalsze zarzuty dotyczyły prawidłowości uchwalenia wskazanych przepisów ustawy nowelizującej w III czytaniu w dniu 16 grudnia 2016 r., podczas tej części posiedzenia Sejmu, która miała miejsce w Sali Kolumnowej. Skarżąca, powołując się na szereg opinii konstytucjonalistów, w tym sporządzonych na zlecenie Biura Analiz Sejmowych i na zlecenie Kancelarii Prezydenta,

wskazywała na niezgodności procesu legislacyjnego ze standardami konstytucyjnymi związane z poważnymi wątpliwościami co do kworum podczas obrad i przeprowadzonych głosowań, oraz co do poprawności podanych wyników głosowań a nadto naruszeniami praw posłów opozycji, polegających na uniemożliwieniu posłom zgłaszania wniosków formalnych, a nawet wstępu do Sali Kolumnowej podczas obrad, jak też niejawnego dla mediów i obywateli przebiegu obrad. Przedstawione zarzuty również wywołują wątpliwości, co do zgodności cytowanej ustawy z Konstytucją RP.

7. Mając na uwadze te rozważania Sąd Okręgowy w Warszawie przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, pytania prawne określone w sentencji postanowienia. Odpowiedź udzielona przez Trybunał Konstytucyjny ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłego sporu sądowego dotyczącego odwołań Xx od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie z dnia ..... 2017 r., nr ..... i .....

Należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych nie jest możliwe uwzględnienie odwołań, gdyż (co nie kwestionowane przez odwołującą) decyzje są zgodne z kwestionowanymi przepisami ustaw. Tylko zaś stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, na podstawie których wydano zaskarżone decyzje i wskazanych w sentencji postanowienia, w zakresie określonym w pytaniu Sądu Okręgowego, a to może uczynić jedynie Trybunał Konstytucyjny, umożliwi ewentualne uwzględnienie odwołań i zmianę decyzji.

Treści złożonych przez odwołującą zarzutów i wskazane wyżej wątpliwości uzasadniają konieczność przeprowadzenia merytorycznej oceny wskazanych przez Sąd przepisów ustaw z wzorcami konstytucyjnymi powołanymi w sentencji postanowienia. Zdaniem Sądu Okręgowego w Warszawie, z uwagi na bardzo dużą liczbę wydanych decyzji i składanych przez ubezpieczonych odwołań w analogicznych sprawach, konieczne jest zajęcie stanowiska przez Organ stojący na straży Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mający wyłączną kompetencję, na podstawie art. 193 Konstytucji RP, co do ewentualnego uznania wskazanych przepisów ustaw za zgodne lub niezgodne z Konstytucją.

Z tych wszystkich względów orzeczono, jak w sentencji postanowienia.

sędzia SO Danuta Badowska  
sędzia SO Rafał Młyński  
sędzia SO Artur Fryc

\*\*\*