

, dnia2017 r.

Nr ewidencyjny świadczenia:

**SĄD OKRĘGOWY
W WARSZAWIE
XIII WYDZIAŁ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH
00-898 WARSZAWA
al. Solidarności 127**

za pośrednictwem:

Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW
w WARSZAWIE – *Zespół łódzki w Łodzi*
91-048 Łódź
ul. Lutomiarska 108/11

Powód: Xxxxxx,
zam. xxxxxxxx,
pow.

Pozwany: Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW
w Warszawie,
ul. Pawińskiego 17/21
02-106 Warszawa.

ODWOŁANIE

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW z ..., nr ewid. ...

Na podstawie:

- art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 2270) oraz

- art. 32 ust. 4 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
- w zw. z art. 477⁹ § 1 i art. 477⁸ § 1, art. 461 § 2¹ k.p.c.

zaskarżam wymienioną decyzję w całości.

I. Decyzji zarzucam, iż została ona oparta na przepisach 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), w tym w szczególności:

1. **w wymiarze materialnym** – merytorycznym: 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 (**dalej: ustawa nowelizująca**), a w konsekwencji stanowiące podstawę skarżonej decyzji art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b 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, **dalej: ustawa nowelizowana**) 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 w konsekwencji z art. 6 i art. 14 EKPC;

2. **w wymiarze formalnym** – 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 i art. 120, art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

- II. W konsekwencji stawianych zarzutów wnoszę o to, aby Sąd – stosownie do dyspozycji art. 8 Konstytucji (zasada 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 nowelizowanej zmienionych ustawą nowelizującą oraz samą ustawę nowelizującą za niezgodną z Konstytucją, odmówił zastosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy i - uwzględniając odwołanie - uchylił zaskarżoną decyzję.
- III. Wnoszę nadto, aby sąd udzielił skarżącemu na czas trwającego postępowania zabezpieczenia poprzez wstrzymanie wykonalności skarżonej decyzji.
- IV. Wnoszę o dopuszczenie dowodu z:
1. akt osobowych ... - na okoliczność przebiegu służby ...
 2. uwag SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z 9 grudnia 2016 r.,
 3. opinii prof. dra hab. Marka Chmaja,
 4. opinii prof. Magdaleny Szczepańskiej,
 5. opinii prof. Anny Rakowskiej-Treli;
 6. opinii dr. Ryszarda Balickiego;
 7. opinii prof. Dariusza Dudka -
- na okoliczność niekonstytucyjności podstawy prawnej skarżonej decyzji

UZASADNIENIE

I. Uzasadnienie kompetencji Sądu do odmowy zastosowania przepisów niekonstytucyjnej ustawy

W pierwszej kolejności, poprzedzając uzasadnienie poszczególnych zarzutów co do niekonstytucyjności podstawy prawnej skarżonej decyzji i w konsekwencji także samej

decyzji organu rentowego - skarżący pragnie uzasadnić kompetencję Sądu Okręgowego do rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutów niekonstytucyjności podstawy prawnej skarżonej decyzji. Kwestia ta sprowadza się do bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy i możliwości dokonywania w ramach ich działalności orzeczniczej, polegającej na wymierzaniu sprawiedliwości, oceny konstytucyjności przepisów ustaw mających mieć zastosowanie w konkretnych sprawach i pomijania przez sądy niekonstytucyjnych przepisów ustawowych. Za taką możliwością SN opowiadał się w okresie bezpośrednio po uchwaleniu Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. W wyroku z 7 kwietnia 1998 r. (sygn. akt I PKN 90/98), SN wprost stwierdził, że *„sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających mieć zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. [...] Kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem głównym, o którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawa niezgodnego, jego zdaniem, z konstytucją. Uznanie [...], że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z konstytucją [...] jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem >>stosowanie<< należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa”*.

Wskazana linia orzecznicza w późniejszym okresie pod rządami Konstytucji RP z 1997 r., z uwagi na prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), straciła na znaczeniu i uległa ewolucji w kierunku bardziej powściągliwego podejścia do kompetencji sądów do samodzielnego rozstrzygnięcia co do konstytucyjności ustaw. Kwestia ta stała się jednak niedawno ponownie przedmiotem zainteresowania SN, z uwagi na kryzys dotyczący TK, który w efekcie doprowadził do zachwiania jego pozycji i funkcjonowania. Najnowsze orzeczenia SN wyraźnie wskazują na przychylność wobec istnienia po stronie sądów powszechnych, w sytuacji dysfunkcyjności TK, nie tylko prawa, ale i obowiązku odmawiania zastosowania przepisów ustaw z konstytucją sprzecznych. Przed rozstrzygnięciem takiego zagadnienia stanął SN w sprawie V CSK 377/15 (wyrok z 17 marca 2016 r.). Wydając to orzeczenie, SN stanowczo ocenił, że *„oczywista niezgodność przepisu z*

Konstytucją, wynikająca z uprzedniego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stanowi sobą wystarczające uzasadnienie do odmowy przez sąd zastosowania przepisów ustawy". W cytowanym wyroku SN uznał kompetencję sądów powszechnych i SN do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy, gdy ta niezgodność jest „oczywista”. **Zdaniem SN, gdy niezgodność z Konstytucją jest „oczywista” i ma „dodatkowe poparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego”, to uzasadnia niezastosowanie tego przepisu w rozpoznawanej przez Sąd sprawie.**

Wypowiadając się w tej kwestii w innym orzeczeniu, tj. w uchwale Izby Cywilnej z 23 marca 2016 r. (sygn. III CZP 102/15), SN stwierdził, że „*podział funkcji między Trybunał Konstytucyjny oraz Sąd Najwyższy i sądy powszechne wyraża się w tym, że oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych dokonuje Trybunał. Nie dokonują jej – w zasadzie ad casum Sąd Najwyższy i sądy powszechne*”. Sąd Najwyższy dodał jednak z całą stanowczością, że „*założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym – realizować swoje funkcje ustrojowe*”. W sytuacji, w jakiej znalazł się obecnie polski TK, coraz częstsze i bardziej stanowcze są głosy czołowych przedstawicieli nauki prawa oraz sędziów, wskazujące, że TK stracił możliwość realizowania swej funkcji ustrojowej, czyli że **zaistniała przesłanka, od której w uchwale z 23 marca 2016 r. SN uzależnił możliwość dokonywania oceny zgodności norm ustawowych z Konstytucją ad casum przez sądy** (np. stanowisko takie wyrażają profesorowie: Fryderyk Zoll, Ewa Łętowska, Małgorzata Gersdorf, Marcin Matczak, dr Ryszard Balicki, Maciej Gutowski i Piotr Kardas). Ci ostatni słusznie wskazują, że „*ostatnie wydarzenia związane z pozycją oraz sposobem funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego po raz kolejny w centrum zainteresowania prawników postawiły problem kompetencji sądów powszechnych oraz sądów administracyjnych do bezpośredniego stosowania konstytucji w kontekście [...] możliwości wykorzystywania swoistej kompetencji derogacyjnej, umożliwiającej odmowę zastosowania określonego przepisu w zakresie sprzecznym z konstytucją*”. Jak słusznie wskazują M. Gutowski i P. Kardas, rezygnacja sądu z pominięcia niekonstytucyjnej ustawy i zastosowania bezpośrednio przepisu Konstytucji, stwarzałaby w sytuacji nieefektywności TK „**ryzyko orzekania przez sądy na podstawie ustaw z Konstytucją sprzecznych. To oznaczałoby naruszanie Konstytucji przez sądy**” (M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Palestra” 2016, nr 4, s. 26), co byłoby zjawiskiem

niedopuszczalnym, i nieporównywalnie bardziej szkodliwym prawnie i społecznie niż orzekanie na podstawie niekonstytucyjnych ustaw. **Dlatego też w razie niekonstytucyjności przepisów ustawy sądy mają nie tylko możliwość, ale wręcz obowiązek odmówienia stosowania przepisów z konstytucją sprzecznych.** Sam ustrojodawca, przewidując w art. 178 ust. 1 podległość sędziogo nie wyłącznie ustawom, lecz również - a raczej przede wszystkim - Konstytucji, nałożył na sądy nie tylko możliwość, lecz wręcz powinność stosowania Konstytucji. Sąd nie tylko więc może, ale i powinien stosować Konstytucję RP. Tym samym „wskazanie, że sędziowie są niezawiśli w sprawowaniu swojego urzędu i podlegają tylko konstytucji oraz ustawom przesądza, że ustawy stosować mogą jedynie, gdy nie ma wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. Kontynuując tę myśl należy stwierdzić, że **w braku możliwości przeprowadzenia szybkiej i skutecznej kontroli konstytucyjności przez TK sąd będzie musiał sam rozstrzygnąć, czy wywołująca wątpliwości ustawa nie narusza Konstytucji.** W sytuacji zaś, gdy ustawy w sposób zgodny z Konstytucją zinterpretować się nie da, sąd zobowiązany będzie do bezpośredniego zastosowania Konstytucji i pominięcia sprzecznej z nią ustawy przy rozstrzygnięciu sprawy” (M. Gutowski, P. Kardas, op., cit., s. 25-26, podobnie: B. Banaszak, Nota do art. 8, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2012, uwaga nr 7, W. Sanetra, *Sąd Najwyższy w systemie wymiaru sprawiedliwości*, „Przeгляд Sądowy” 1999, z. 7-8, s. 13; R. Hauser, J. Trzeciński, *O formach kontroli konstytucyjności prawa przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 2, s. 10 i nast.).

Podsumowując tę część rozważań wskazać należy, że sądy są w swej działalności orzeczniczej związane prawem, co oznacza, że zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji podlegają jej samej i ustawom. Jednocześnie, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, w tym czołowych przedstawicieli nauki prawa, a także orzecznictwem SN, **granica związania sądów przepisami ustaw jest ich zgodność z Konstytucją. Sądy nie mogą stosować ustaw z konstytucją sprzecznych, takie działanie stanowiłoby bowiem naruszenie zasady legalizmu konstytucyjnego.** W sytuacji zaś, gdy zarówno pozycja, jak i funkcjonowanie TK zostały zachwiane, a nawet - jak przyznał F. Zoll - „nie ma TK w tym kształcie, o jakim mówi polska Konstytucja”, ciężar rozstrzygnięcia o konstytucyjności przepisów ustawowych został przeniesiony na sądy powszechne, administracyjne i SN. **Gdyby sądy uchylały się od wykonywania tego obowiązku, to stanowiłoby to naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Niewątpliwie sądy „bardziej” są związane Konstytucją niż niekonstytucyjnymi ustawami.**

II. Stan prawny – opis nowelizacji

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”, drastycznie obniżyła świadczenia emerytalne, przyjmując w nowym art. 15c, iż 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, 1a oraz 2-4 ustawy nowelizowanej. 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 drastyczne ograniczenie, iż wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa nowelizująca uregulowała także tryb postępowania w sprawie wydania decyzji ustalających na nowo wysokość świadczeń, ustaliła, że od decyzji przysługuje prawo odwołania do właściwego sądu wg przepisów k.p.c., 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 poprzedzającej ustawę nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. rozwiązaniach przyjętych w 2009 r. obniżono wskaźnik podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. 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 TK jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów i rencistów nadmiernego obciążenia i dotyczyła jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności.

III. Uzasadnienie zarzutów co do materialnej (merytorycznej) niekonstytucyjności przepisów ustawy nowelizującej - podstawy prawnej decyzji.

Regulacje wprowadzone ustawą nowelizującą z 16 grudnia 2016 r. muszą zostać ocenione diametralnie odmiennie od przyjętych w 2009 r. Skarżący podnosi, że ustawa nowelizująca z 2016 r., w tym w szczególności jej art. 1, jest niezgodna z wymienionymi w *petitum* odwołania zasadami i normami konstytucyjnymi, co warunkuje niezgodność stanowiących podstawę prawną skarżonej decyzji art. 15c oraz art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b 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 w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą 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. 42 Konstytucji RP.

1. Niezgodność art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z art. 2 Konstytucji.

Niewątpliwie ustawa 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 w brzmieniu nadanym mocą art. 1 ustawy nowelizującej jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji Artykuł 2 Konstytucji, proklamujący zasadę demokratycznego państwa prawnego, zawiera zasady stanowiące trzon państwa demokratycznego i prawnego, takie jak: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.1. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji)

Zasada ta, wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, opiera się na wymaganiu pewności prawa, a więc 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** (wyrok TK z 20 stycznia 2010 r., Kp 6/09). Łamie zasadę zaufania do państwa i prawa pracodawca, który po raz drugi obniża świadczenia emerytalne pewnej grupie osób, przy czym – czyniąc to po raz drugi – narusza szereg zasad i wartości konstytucyjnych, w tym szczególności w 2016 r. przekracza dozwolone konstytucją i standardami międzynarodowymi granice, naruszając istotę prawa do zabezpieczenia społecznego (o czym dalej). **Nie zasługuje na zaufanie pracodawca, który obniża świadczenia emerytalne funkcjonariuszy, którzy pozytywnie przeszli weryfikację, wypracowane już po 1990 r., w służbie niepodległej Polsce, świadczonej na takich samych zasadach, na jakich wypracowywali je po raz pierwszy przyjęci po tej dacie.** Takie działanie ma **charakter czysto represyjny** i ma oparcie jedynie w pobudkach politycznych. Szczególne znaczenie ma tu fakt, iż w ustawie nowelizującej, a więc 26 lat po cezurze 1990 r., **obniżono świadczenia emerytalne nabyte nie tylko w czasie od 1944 do 1990 r., ale także, poprzez wprowadzenie art. 15c ust. 3 ograniczenie wysokości emerytur, świadczenia nabyte począwszy od 1990 r. w służbie dla wolnej, demokratycznej Polski.** Takie działanie stanowi wprost zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa. **Emerytury nabyte począwszy od 1990 r. w żadnym razie nie mogą być traktowane jako nabyte w sposób niesłuszny czy niesprawiedliwy.** W czasie, gdy pozytywnie zweryfikowani funkcjonariusze podejmowali służbę dla wolnej Polski, ani w żadnym okresie aż do 2016 r., organy państwa zawierające z nimi umowę nie sygnalizowały, że mogą być oni – w zakresie uprawnień nabywanych począwszy od 1990 r. – 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.** Duża 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 tak wysokie stanowiska, wyrażało zaufanie do nich i wysoką ocenę ich służby. **Odebranie teraz tym funkcjonariuszom uprawnień nabytych słusznie i sprawiedliwie w III RP, za nienaganą służbę stanowi zaprzeczenie zaufania obywatela do państwa.**

Podobnie ocenić należy obniżenie w art. 15c ust. 1 pkt 1 podstawy wymiaru do 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. Jest to wskaźnik oczywiście niespotykany na gruncie żadnej innej regulacji w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych i jego wprowadzenie w związku z tym oczywiście narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa. Jest środkiem nadmiernym i niesprawiedliwym żadnymi okolicznościami.

Jak wskazał TK 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 z pewnością stanowią zaprzeczenie wymienionych przez TK standardów, a więc naruszają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.2 Zasada ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP)

Istotą ochrony praw nabytych jest, iż zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub pozbawiania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom. 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 TK z 10 kwietnia 2006 r., sygn. SK 30/04, wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09). Oceniając podstawę prawną kwestionowanej 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 **TK w wyroku z 24 lutego 2010 r.**, sygn. K 6/09, dotyczącym pierwszej tzw. „ustawy dezubekizacyjnej”. Trybunał wskazał bowiem w uzasadnieniu wyroku, 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, iż choć „ustawodawca był [...] 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 r. 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 podkreślił, że TK uznał, że ustawodawca jest upoważniony do wprowadzenia regulacji znoszących przywileje emerytalne **za okres służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej - te bowiem można oceniać w kategoriach niesłusznie nabytych - nie zaś za okres służby w III RP.**

Odnośnie 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 TK 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, co uczynił ustawodawca, wprowadzając wskaźnik 0,0%. Obniżenie podstawy wymiaru do 0,0% z pewnością nie mieści się w tak określonych przez TK ramach konstytucyjnych, nie jest bowiem ani racjonalne ani umiarkowane.

Wracając do sytuacji osób pozytywnie zweryfikowanych i **świadczących służbę począwszy od 1990 r. dla III RP należy podkreślić, że nie sposób przyjąć, że którakolwiek z tych osób otrzymała za tę służbę świadczenie, które może być uznane za niesłusznie, niesprawiedliwie nabyte**. Jak wskazał SN w opinii do projektu ustawy ostatecznie uchwalonej 16 grudnia 2016 r. (w wersji bardziej rygorystycznej niż opiniowany przez SN 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 SN 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 SN 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 ustawa, obniżając prawa nabyte słusznie, sprawiedliwie, w demokratycznej Polsce i w służbie dla niej w sposób oczywisty ma charakter jedynie represyjno-odwetowy i jest motywowana politycznie.**

1.3 Niezgodność art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji)

Zasada równości wobec prawa, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, jest składową demokratycznego państwa prawnego, jedną z wiodących zasad całego porządku prawnego RP. Zasada równości jest zarówno normą prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, 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 zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących*” (tak już w orzeczeniu TK 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 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 zakwalifikowane do podobnych klas bez podstawy do tego w brzmieniu innych wskazań konstytucyjnych.

W przepisach ustawy, stanowiących podstawę prawną skarżonej 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 jakikolwiek epizod w „służbie ma rzecz totalitarnego państwa”, a następnie – nawet przez wiele lat – pełniły także służbę na rzecz III RP: państwa demokratycznego, zostają dotknięte represjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych: tych wypracowanych przed 1990 r., jak i po tej dacie.**

Należy podkreślić, że wprowadzając opisaną regulację, ustawodawca złamał zasadę równości wobec prawa („równości w prawie”): **konstytucyjnie niedopuszczalne jest bowiem zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych począwszy od 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 r.** Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, musi mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 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 TK 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09. Nie sposób bowiem znaleźć racjonalne i konstytucyjnie usprawiedliwione uzasadnienie dla rozróżnienia sytuacji funkcjonariuszy pozostających w służbie począwszy od 1990 r. jedynie w oparciu o fakt, czy pełnili oni służbę w organach bezpieczeństwa państwa także wcześniej. Dla uprawnień nabywanych począwszy od 1990 r. okoliczność ta nie może mieć żadnego znaczenia. **Funkcjonariusze ci pełnili służbę dla III RP, podobnie jak ci przyjęci w III RP do służby po raz pierwszy – z narażeniem**

bezpieczeństwa, zdrowia i życia. O niemożliwości 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 nie znajduje więc wystarczającego uzasadnienia i ustawodawca nie jest uprawniony do jej przeprowadzenia.** Obie grupy funkcjonariuszy po 1990 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 zdecydowanie i jednoznacznie przekracza granice konstytucyjnie dopuszczalnego różnicowania grup adresatów – w istocie w omawianym zakresie równych. To zróżnicowanie nie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności nie znajduje jakiegokolwiek usprawiedliwienia konstytucyjnego. Narusza więc tym samym 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. Tym samym **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 TK – naruszenie sprawiedliwości społecznej.** Poprzez ograniczenie praw emerytalnych funkcjonariuszy-adresatów ustawy nowelizującej do maksymalnie średniej przeciętnej wysokości świadczeń wypłacanych przez ZUS z FUS, mimo że począwszy od 1990 r. pełnili oni taką samą służbę, jak funkcjonariusze przyjęci do służby po raz pierwszy, bez względu na staż, stopnie i inne okoliczności tożsame z dotyczącymi osób przyjętych od 1990 r., stanowi pogwałcenie zasady równości, a także sprawiedliwości społecznej. Rację ma więc Sąd Najwyższy, stwierdzając, 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”*, a także z zasadą równości (uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z 9 grudnia 2016 r.).

1.4. Niezgodność art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b z zasadą godności człowieka (art. 30 Konstytucji)

1.4.1. 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). W doktrynie zauważa się bowiem, że oparcie porządku społecznego na uznaniu godności człowieka zakłada m.in. oparcie stosunków między ludźmi na zasadzie równości.

Oczywistym jest, że godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Ustawa nowelizująca jest to 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 skarżonej decyzji, jest nadto **nieporównywalnie bardziej drastyczna od ustawy z 2009 r. Obniża – już po raz drugi, zdecydowanie bardziej intensywnie – uposażenia tej grupy osób, nie ograniczając się do praw nabytych w związku z służbą w służbach przed 1990 r., ale odbiera także świadczenia wypracowane w III RP. Naruszając zasadę równości, uderza tym samym w osoby niezdolne z uwagi na wiek lub stan zdrowia do wykonywania pracy zarobkowej celem uzupełnienia utraconych świadczeń, wypracowanych przecież na równi z funkcjonariuszami przyjętymi do służby po raz pierwszy od 1990 r.** Takie działania władz publicznych odbierają jednostkom nimi dotkniętym poczucie godności,

która – zgodnie z dyspozycją art. 30 Konstytucji RP – jest nienaruszalna, a władze publiczne mają obowiązek ją chronić. Niewłaściwa regulacja ubezpieczeń emerytalnych, wpływając na poziom życia emerytów i obniżając go znacznie poniżej poziomu wynikającego z prawa obowiązującego w czasie nabywania uprawnień w sposób słuszny i sprawiedliwy w demokratycznym państwie - bez zachowania zasady równości, narusza ich godność.

1.4.2. Należy nadto wspomnieć, że ustawodawca naruszył godność osób objętych regulacją także w art. 13b, wprowadzając definicję „*szużby na rzecz totalitarnego państwa*”, stygmatyzując tym samym adresatów regulacji. Pojęcie „*państwa totalitarnego*”, jako wysoce pejoratywne, jest jednocześnie wątpliwe w odniesieniu do ustroju PRL w całym jej historycznym rozwoju. W piśmiennictwie naukowym: historycznym, politologicznym, prawnym, zwraca się uwagę, że PRL była państwem totalitarnym do 1956 r., później jednak proste odnośnienie tego pojęcia do ustroju budzi poważne wątpliwości. Profesor Lech Mażewski wprost stwierdził, że „*PRL w latach 80 nie wypełniała wszystkich przesłanek państwa totalitarnego, gdyż następowała liberalizacja systemu politycznego i prawnego poprzez liberalizację gospodarki, powołanie instytucji rządów prawa, wprowadzaniu liberalizmu gospodarczego i deregulacji w gospodarce oraz dopuszczeniu kapitału zagranicznego do inwestycji. Tworzenie podstaw państwa prawa w latach 80 polegało na utworzeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w 1980 r., Trybunału Stanu w 1982 r., nowych związków zawodowych w 1983 r., Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w 1984 r., Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r., Rady Konsultacyjnej przy Przewodniczącym Rady Państwa w 1986 r. oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w 1987 r., Powstanie tych instytucji w państwie totalitarnym nie byłoby możliwe*”, zaś ustrój PRL po 1956 r. określał jako „*posttotalitarny autorytaryzm*” (*Posttotalitarny autorytaryzm w PRL 1956–1989. Analiza ustrojowo polityczna*, Warszawa-Biała Podlaska 2010). Profesor **Zbigniew Brzeziński**, jeden z twórców pojęcia „totalitaryzm”, **stwierdził, że „Polska przestała być państwem totalitarnym w 1956 r.”**, [w:] „Przegląd Polityczny” 2006, nr 79/80, s. 141). Profesor Antoni Dudek określił Polskę po 1956 r. jako „*państwo o tendencji totalitarnej*”, co nie jest synonimem „*państwa totalitarnego*”. Z kolei prof. Andrzej Paczkowski ocenił, że „*gdyby uznać, że celem totalitaryzmu jest zapewnienie uległości społeczeństwa i jego adaptacja do systemu, to można by zaryzykować twierdzenie, iż stan taki*

miał miejsce **po roku 1956 i trwał aż po rok 1980**”, nie zaś do 1990 r. (*Spór o PRL w III Rzeczypospolitej (1989-2001)*, „Pamięć i Sprawiedliwość” nr 12002, s. 18 -24).

W świetle przywołanych poglądów wybitnych naukowców, przyjęcie przez polskiego ustawodawcę radykalnego, jednoznacznie pejoratywnego i nieznajdującego uzasadnienia w aktualnym stanie nauk historycznych, politologicznych i prawnych określenia służby bezpieczeństwa państwa w całym okresie od 1944 r. do 1990 r. mianem „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie ma ani naukowego ani racjonalnego uzasadnienia, stanowi działanie władz publicznych szkalujące osoby objęte dyspozycją art. 13a, nie różnicując ani okresu, ani charakteru służby, ani wykonywanych w jej ramach czynności przez poszczególne osoby, poniża je w opinii publicznej, a tym samym godzi w ich godność, rozumianą jako „sfera osobowości konkretyzująca się w poczuciu własnej wartości człowieka i oczekiwaniu szacunku ze strony innych ludzi” (B. Banaszak, Nota do art. 30, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, uwaga nr 2). Ustawodawca nie jest bowiem do uchwalania regulacji o charakterze ocennym (akty prawne powinny zawierać wypowiedzi o charakterze normatywnym, nie zaś opisowym czy tym bardziej ocennym), szczególnie w sytuacji, gdy dla ocen tych brak jakiegokolwiek oparcia w aktualnym stanie wiedzy i nauki.

1.5 naruszenie przez art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy z prawem do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 2 Konstytucji).

Wszystkie wymienione i opisane powyżej 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 TK i SN. 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 także na inne zasady konstytucyjne. *„Wprowadzić 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 TK 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:] op. cit., 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 TK – 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. nie wytrzymuje tym samym testu proporcjonalności z art. 31 ust. 2 Konstytucji, narusza bowiem istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. Na marginesie więc jedynie można wskazać, że nie jest konieczne w demokratycznym państwie i nie chroni jakichkolwiek wartości wymienionych w art. 31 ust. 3.

Należy nadto podkreślić, że **ustawodawca w art. 15c wprowadza współczynniki i ograniczenia wysokości emerytur niestosowane do jakichkolwiek innych grup ubezpieczonych.** O ile ustawa z 2009 r. dotyczyła więc w istocie specjalnych przywilejów emerytalnych, przysługujących funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL i obniżając je do wskaźnika spotykanego w powszechnym systemie emerytalnym mogła być uznana za usprawiedliwioną i konstytucyjną, o **tylko regulacja stanowiąca podstawę skarżonej 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: Magdalena Szczepańska w opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy – druk nr 3334 z 16 czerwca 2015 r.).

1.6. Naruszenie przez art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy zasady niedyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji)

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 TK – jest uzasadniony warunkami służby. **Wyróżnianie spośród całej grupy funkcjonariuszy pełniących służbę od 1990 r. tych, którzy przed tą datą pełnili służbę w organach bezpieczeństwa i obniżanie ich emerytur nabywanych począwszy od 1990 r. narusza zakaz dyskryminacji. Zastosowane kryterium w odniesieniu do praw nabywanych od 1990 r. jest bowiem nieracjonalne, nadmierne i nieuzasadnione, łamie regułę, iż za tę samą pracę (służbę) należą się te same uprawnienia.** Ta 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 ich 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 ocenić, że wprowadzona zmiana stanowi represję dla tych osób. Prawo zabezpieczenia społecznego – jak już wskazano za prof. Magdaleną Szczepańską - nie jest natomiast dziedziną, która ma za zadanie wprowadzać sankcje za działania niemające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego i niewynikające z warunków nabycia prawa do świadczenia. W tym aspekcie nowelizacja ma 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 z służbą i którzy zostali na tej podstawie skazani prawomocnymi wyrokami sądów, a więc niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa.

1.7. Naruszenie przez art. 15c i art. 13 ust. 1 lit. 1c w związku z art. 13b ustawy art. 10, art. 42 i art. 45 Konstytucji RP

Przepisy stanowiące podstawę skarżonej decyzji mają charakter represyjny. Stanowią sankcję dla osób objętych katalogiem z art. 13b ustawy. Jak już podkreślano, prawo zabezpieczenia społecznego nie jest dziedziną, która ma za zadanie lub cel wprowadzać sankcje za zdarzenia niemające związku z wystąpieniem ryzyka ubezpieczeniowego. Tym samym, **jak wskazał SN, ustawa nowelizująca „ma charakter represyjny, przez co dochodzi do naruszenia konstytucyjnej zasady podziału władzy (art. 10 Konstytucji)”**. SN dodaje, że *„naruszenie art. 10 Konstytucji polega na przekroczeniu ustrojowego zakresu uprawnień przez władzę ustawodawczą, ponieważ w istocie to ona, zamiast władzy sądowniczej, wymierza przedmiotowej grupie osób określony rodzaj kary”* (uwagi SN do projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z 9 grudnia 2016 r.). Tym samym zostaje naruszone prawo do sądu funkcjonariuszy, których dotyka nowelizacja, a także – w opisany przez SN sposób – podstawowe zasady prawa represyjnego, jak domniemanie niewinności, zakaz karania bez wyroku sądowego i prawo do obrony.

Należy w tym miejscu na marginesie wskazać – także za SN – że *„służba w określonej instytucji czy formacji nie może być uznana za samodzielne i wyłączne kryterium różnicowania wysokości emerytalnych (rentowych) uprawnień. Tym bardziej nie może być rodzajem kary ani odpowiedzialności zbiorowej. W przypadku funkcjonariuszy służb mundurowych istnieje prawna możliwość pozbawienia ich prawa do świadczenia na podstawie art. 10 u.z.e.f. [...] W takim przypadku [orzeczenia środka karnego w postaci pozbawienia praw publicznych za przestępstwo popełnione przed zwolnieniem ze służby – przyp. skarżącego] emeryt lub rencista nabywa prawo do świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, jeśli spełnia warunki ustawy o emeryturach i rentach z FUS [...]. konsekwencją skazania jest zatem przeliczenie emerytury na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym pracowników. [...] kontrolowana ustawa nie wprowadza przeniesienia z reżimu mundurowego do reżimu powszechnego. Ustanawia bowiem reżim specjalny, bardziej rygorystyczny. [...] Innymi słowy, bardziej korzystne dla 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* (uwagi SN do

projektu ustawy, druk nr 1061, pismo z 9 grudnia 2016 r.). Taka sytuacja jest natomiast w demokratycznym państwie prawa niedopuszczalna.

IV. Uzasadnienie wniosku co do formalnej niekonstytucyjności ustawy nowelizującej

Odnośnie wspomnianej już zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa należy w wymiarze formalnym, odnoszącym się do trybu uchwalenia ustawy, podkreślić, że ostatecznie uchwalona ustawa różni się zasadniczo od projektu ustawy, który był pierwotnie przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusza Błaszczaka i poddawany konsultacjom. W szczególności nie projektowano wprowadzenia regulacji zawartej ostatecznie w art. 13b, nie wprowadzano wskaźnika 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. (był ustalony wskaźnik 0,5%, także zresztą kwestionowany w trakcie uzgodnień i w opiniach prawnych, jako niekonstytucyjny), nie przewidywano ograniczenia z art. 15c ust. 3. Mimo więc iż konstytucyjność projektu także budziła istotne wątpliwości (w tym Sądu Najwyższego), to nie był on tak radykalny i represyjny, jak ustawa ostatecznie uchwalona i nie ingerował tak znacznie w prawa słusznie i sprawiedliwie nabyte począwszy od 1990 r. Zmieniony tak istotnie projekt został bez konsultacji skierowany do Komitetu Stałego Rady Ministrów oraz przyjęty przez Radę Ministrów i skierowany do Sejmu. Został więc złamany § 48 ust. 2 pkt 2 Regulaminu Pracy Rady Ministrów. W przypadku, gdy w stosunku do pierwotnego projektu zmiany były tak daleko idące i represyjne, brak zasięgnięcia opinii podmiotów zewnętrznych i konsultacji należy uznać za poważne naruszenie trybu postępowania, tym bardziej, że materia ustawy zalicza się do takich materii konstytucyjnych, które są szczególnie niedostępne do ustawodawcy. Projektodawca więc, maksymalnie przyspieszając postępowanie ustawodawcze, działał po to, aby przyspieszyć wprowadzenie niekonstytucyjnych rozwiązań (do takiego samego wniosku skłania przebieg posiedzenia Sejmu 16 grudnia 2016 r., kiedy odbyło się 3 czytanie projektu, o czym dalej). Tym samym projektodawca i ustawodawca naruszyli zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę prawidłowej legislacji, przez co proces ustawodawczy należy uznać za wadliwy – nawet jeszcze przed rozpoczęciem procedury w Sejmie.

Ustawa nowelizująca, której przepisy stanowią podstawę prawną skarżonej decyzji, została uchwalona w III czytaniu 16 grudnia 2016 r., podczas tej części posiedzenia Sejmu, która miała miejsce w Sali Kolumnowej. Co do przebiegu posiedzenia w Sali Kolumnowej konstytucjoniści (m.in. prof. Anna Rakowska-Trela, dr Ryszard Balicki – w sporządzonych opiniach na zlecenie Biura Analiz Sejmowych, czy prof. Dariusz Dudek w opinii sporządzonej na Zlecenie Kancelarii Prezydenta) zgłaszali szereg zarzutów, prowadzących do wniosku o niezgodności procesu legislacyjnego ze standardami konstytucyjnymi.

Zarzuty te dotyczyły złamania szeregu przepisów Konstytucji RP, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i Regulaminu Sejmu. W szczególności:

1. na skutek zaprzeczenia przez dwoje posłów-sekretarzy, aby byli obecni podczas obrad w Sali Kolumnowej oraz ujawnionych okoliczności co do podpisywania się przez posłów na liście obecności (wyłożonej już wówczas posłom do podpisu niezgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 5 Regulaminu Sejmu) po zakończeniu obrad, a także obecność pomiędzy posłami osób niewchodzących w skład Izby – rodzą się poważne wątpliwości co do kworum podczas obrad i przeprowadzonych głosowań;
2. przyznana nieobecność dwojga posłów-sekretarzy, brak w Sprawozdaniu Stenograficznym jakiegokolwiek wzmianki o wyznaczeniu w ich miejsce na funkcję sekretarzy innych posłów oraz brak jakiegokolwiek informacji co do sposobu podziału sali na sektory – rodzi poważne wątpliwości co do poprawności podanych wyników głosowań.

Wątpliwości i naruszenia dodatkowo potęguje okoliczność, iż w zarządzanych głosowaniach brało zazwyczaj udział 236 posłów, a więc jedynie o 6 więcej niż wynosi kworum. Ponieważ posłowie E. Borowska oraz K. Jarubas – jak sami przyznali – nie byli obecni na sali, a z dostępnych przekazów wynika, że co najmniej kilku posłów podpisało się na liście obecności już po zakończeniu obrad (co do nich nie obowiązuje domniemanie, że brali udział w posiedzeniu i w głosowaniach), zastrzeżenia co do zachowania kworum i prawidłowości podawanych wyników głosowań są tym bardziej uzasadnione;

3. jak wynika ze *Sprawozdania Stenograficznego* oraz z przekazów, doszło do istotnych naruszeń praw posłów opozycji, polegających na uniemożliwieniu posłom zgłaszania wniosków formalnych, a nawet wstępu do Sali Kolumnowej podczas obrad. Taka

sytuacja nie tylko godzi w prawa posłów i realizację przez nich uprawnień wynikających z faktu sprawowania przez nich mandatów poselskich, ale także przekreśla istotę Sejmu jako ciała kolegialnego, pluralistycznego, przedstawicielskiego, narusza konstytucyjne prawa opozycji;

4. głosowania poprawek do rozpatrywanych projektów ustaw, zgodnie z wykładnią dokonaną przez Prezydium Sejmu, polegające na łącznym przegłosowywaniu poprawek w oparciu o wnioski o ich przyjęcie albo odrzucenie przedstawione przez komisje w dodatkowym sprawozdaniu (gdzie jako poprawki z wnioskiem o odrzucenie traktowano również wnioski mniejszości), stanowiło naruszenie norm konstytucyjnych i regulaminowych, odnoszących się do procedowania i uchwalania ustaw, a jednocześnie godziło w prawa posłów, w zasadę jawności posiedzeń Sejmu (w rozumieniu jawności głosowań) i w prawo obywateli do informacji. Nie sposób takich głosowań uznać za skuteczne.
5. Uniemożliwienie wstępu na Salę Kolumnową przedstawicielom mediów stało w oczywistej sprzeczności z zasadą jawności posiedzeń Sejmu (art. 113 Konstytucji), prawem dostępu do informacji publicznej, wynikającym z 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którymi „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej”, a „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje [...] wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”.

W ocenie opiniujących przebieg posiedzenia przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, tak szeroki wachlarz naruszeń przepisów prawa, w tym przepisów Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu nie pozwala przyjąć, iż spotkanie, które miało miejsce 16 grudnia w Sali Kolumnowej było posiedzeniem Sejmu. Zgromadzenie, aby mogło zostać uznane za posiedzenie Sejmu, musi spełniać pewne minimalne standardy. W omawianym przypadku standardy te, konieczne i charakterystyczne dla obrad parlamentu w demokratycznym państwie prawnym, zostały naruszone w takim stopniu, że przekreśliło to możliwość uznania spotkania w Sali Kolumnowej za posiedzenie Sejmu. Skala naruszeń standardów koniecznych do zachowania podczas prac Sejmu po wznowieniu przez Marszałka obrad w Sali Kolumnowej przekroczyła granice dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym.

Głosowania, które dotyczyły poprawek do procedowanych projektów ustaw i ustaw, a przeprowadzone zgodnie z przyjętą przez Prezydium Sejmu niekonstytucyjną i nielegalną wykładnią, nie były skuteczne. Tym samym w konsekwencji żadne z głosowań przeprowadzonych w Sali Kolumnowej nie zostało przeprowadzone w prawidłowy i skuteczny sposób. Naruszenia dotyczyły m.in.

- art. 2, art. 7, art. 61 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 96 ust. 1, art. 106, art. 109 ust. 1, art. 110 ust. 2, 113, art. 119 ust. 1, 2 i 3, art. 120 Konstytucji,
- art. 3, art. 4, 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (w zw. z art. 112 Konstytucji);
- art. 7 ust. 5, art. 10 ust. 1 pkt. 1, 5 i 12, art. 50 ust. 1, art. 169 ust. 1, art. 170 ust. 4, art. 172 ust. 1, art. 175, art. 179, art. 184, art. 188 i art. 190. Regulaminu Sejmu (w zw. z art. 112 Konstytucji).

Dotyczy to również w pełnej rozciągłości 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. Wymienione okoliczności doprowadziły autorów wszystkich trzech wymienionych opinii (A. Rakowską-Trełę, R. Balickiego i D. Dudka) do wniosku, iż wskazane naruszenia prawa powodują proceduralną niekonstytucyjność „przyjętych” ustaw.

W świetle wymienionych uwag, które zostały szczegółowo opisane i wyjaśnione w opiniach zleconych przez Kancelarię Sejmu i Kancelarię Prezydenta RP, nie sposób uznać ustawę nowelizującą za skutecznie uchwaloną, a w związku z tym, z uwagi także na jej proceduralną niezgodność z normami konstytucyjnymi, nie może ona być stosowana.

V. Uzasadnienie wniosku o udzielenie zabezpieczenia

Wniosek ten uzasadniam tym, iż wskazane w *petitum* odwołania, a uzasadnione w jego dalszej części **zarzuty wysoce uprawdopodobniają niekonstytucyjność ustawy nowelizującej, a przez to także skarżonej decyzji**. Jednocześnie istnieje interes prawny w

udzieleniu zabezpieczenia, gdyż **brak zabezpieczenia uniemożliwi lub co najmniej poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania** w sprawie, jakim jest **zapewnienie realizacji przez organy państwa obowiązku stałego dostarczania obywatelowi, który z powodu wieku lub choroby utracił zdolność zarobkowania nieprzerwanej możliwości zaspokajania swych potrzeb z prawem do zachowania realnej wartości przyznanych świadczeń, będącej z mocy przepisów Konstytucji indywidualnym prawem podmiotowym**. Tym samym ustawodawca mocą ustawy nowelizującej i – w konsekwencji – organ rentowy w skarżonej decyzji – pozbawił skarżącego możliwości dalszego stałego, niezakłóconego zaspokajania swoich potrzeb, które były dotychczas zaspokajane ze źródła, jakim są obniżone na mocy skarżonej decyzji świadczenia, od lat wypłacane w dotychczasowej wysokości. Skarżący jest osobą niezdolną do pracy, ze względu na wiek i stan zdrowia, niemającą innych źródeł dochodów, a więc **niewstrzymanie wykonalności decyzji doprowadzi do zachwiania stabilności źródeł dochodów skarżącego, być może na długi czas – aż do prawomocnego zakończenia postępowania**. Z uwagi na sytuację życiową, wiek i stan zdrowia skarżący nie jest już w stanie poszukiwać innych, zastępczych źródeł dochodu. Skarżący zdaje sobie sprawę, że uchylenie decyzji z uwagi na niekonstytucyjność jej podstawy prawnej otworzy mu drogę do żądania wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), **tym niemniej celem systemu zabezpieczenia społecznego (emerytalnego) jest zapewnienie bieżących środków utrzymania**, a ten cel – wskutek zastosowania przez organ rentowy art. 2 ust. 3 zd. 2 ustawy nowelizującej – zostanie unicestwiony. Biorąc zaś pod uwagę z jednej strony potencjalny czas trwania postępowania wszczętego niniejszym odwołaniem i następnie ewentualnego postępowania o wynagrodzenie szkody, z drugiej zaś wiek skarżącego – niewstrzymanie wykonalności zaskarżonej decyzji w trybie zabezpieczenia nie tylko zniweczy opisany cel systemu zabezpieczenia emerytalnego, ale ewentualne ostateczne rozstrzygnięcia mogą okazać się dla skarżącego nawet bezprzedmiotowe.

* * *

Podsumowując, podstawa prawna skarżonej decyzji jest niezgodna z szeregiem norm konstytucyjnych, zarówno w wymiarze materialnym, jak i formalnym, tym samym nie może się ostać w przestrzeni prawnej demokratycznego państwa prawnego. Okoliczności te

znajdują potwierdzenie w jednoznacznie negatywnym stanowisku SN wobec przyjętej 16 grudnia 2016 r. nowelizacji, dotychczasowym orzecznictwie TK oraz podglądach licznych przedstawicieli doktryny. Wobec zaś faktycznej niezdolności TK do realnej oceny konstytucyjności przepisów stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji, w pełni uzasadniony jest wniosek, aby Sąd *meriti*, korzystając z kompetencji wynikającej z art. 8 Konstytucji w związku z dyspozycjami art. 173 i 178 ust. 1 Konstytucji, odmówił zastosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy i uchylił skarżoną decyzję. Niekonstytucyjność podstawy prawnej jest bowiem „oczywista” w rozumieniu przyjętym przez SN w sprawie V CSK 377/15 (wyrok z 17 marca 2016 r.), jest bowiem ewidentna i oczywista i **ma „dodatkowe poparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego” (w wyroku TK z 23 stycznia 2009 r. i w innych przywołanych w odwołaniu).**