

Sygn. akt VI U 1883/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 maja 2021 r.

Sąd Okręgowy w Bydgoszczy VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący Sędzia Anna Brudkowska - Lau

Protokolant – st. sekr. sąd. Dorota Hańc

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2021 r. w Bydgoszczy na rozprawie

odwołania: W. K.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. :

- z dnia 21 lipca 2017 r., nr świadczenia (...);

- z dnia 21 lipca 2017 r., nr świadczenia (...)

w sprawie: W. K.

przeciwko: Dyrektorowi Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W.

o wysokość emerytury policyjnej i wysokość policyjnej renty inwalidzkiej

1) zmienia zaskarżone decyzje w ten sposób, że zobowiązuje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. do przeliczenia od dnia 1 października 2017 r. :

a) renty inwalidzkiej ubezpieczonego W. K. z pominięciem art. 22a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 723);

b) emerytury ubezpieczonego W. K. z pominięciem art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 723);

Sędzia Anna Brudkowska - Lau

Sygn. akt. VI U 1883/19

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 21 lipca 2017r. Dyrektor Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ponownie ustalił wysokość renty inwalidzkiej W. K. od dnia 1 października 2017 r., a drugą decyzją z dnia 21lipca 2017r.ponownie ustalił wysokość emerytury, obniżając wysokość obydwu świadczeń.

Wysokość renty została obniżona do kwoty 750 zł, a emerytury do kwoty 2069,02 zł. Jako podstawę prawną decyzji organ rentowy wskazał przepisy art.22a oraz art. 15 c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 poz. 708 z późn. zm.). do okresów wyzerowanych w myśl art.13b wyżej wymienionej ustawy zaliczono okres służby w strukturach Służby Bezpieczeństwa od dnia 1 lipca 1980r.do dnia 31 lipca 1990r.

Ubezpieczony W. K. złożył odwołanie od tych decyzji, wnosząc o jej uchylenie w całości oraz utrzymanie w mocy dotychczasowego wymiaru emerytury i renty ustalonego wcześniejszą decyzją Dyrektora Zakład Emerytalno-Rentowego MSW z późniejszymi waloryzacjami. Ponadto wniósł o zasądzenie od organu na swoją rzecz kosztów postępowania.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:

I. prawa materialnego krajowego:

art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r, (Dz. U. nr 78 poz. 483 art.), zwaną dalej Konstytucją, wobec arbitralnego obniżenia przysługującego świadczenia emerytalnego co narusza zasadę ochrony praw nabytych i zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie praw oraz niedziałania prawa wstecz urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej,

art. 30 w związku z art. art. 42 ust. 3, art. 45 i art. 177 art.32 w zw. z art.64 i 67 Konstytucji poprzez naruszenie zasady nienaruszalności i poszanowania godności poprzez orzeczenie, iż Odwołujący się dopuścił się czynów sprzecznych z prawem, jak również karalnych, oraz nieuzasadnione i dyskryminujące zróżnicowanie uprawnień o charakterze majątkowym wynikających ze służby po roku 1990 i obniżeniu świadczeń należnych z tytułu pełnienia służby w porównaniu do osób które nie pełniły służby

II. prawa Unii Europejskiej – przepisów art8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284) w zakresie zakazu karania bez podstawy prawnej i zakazu dyskryminacji a przede wszystkim nieproporcjonalnego naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego co stanowi przejaw nieuzasadnionej represji ekonomicznej.

W uzasadnieniu odwołania odwołujący krótko opisał przebieg służby i uzasadnił obszernie swoje zarzuty. Ponadto przedstawił on obszerny wywód, w którym uzasadnił niekonstytucyjność oraz niezgodność z prawem Unii Europejskiej nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych z dnia 16 grudnia 2016r, odwołując się do podstawowych zasad konstytucyjnych oraz prawa europejskiego.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania. Uzasadniając swoje stanowisko procesowe organ rentowy wskazał, iż zaskarżone decyzje zostały wydane na podstawie art. 22a i art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708, z późn. zm.) oraz otrzymanej z IPN informacji z dnia 11 kwietnia 2017 r. o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 1 lipca 1980r.do dnia 31 lipca 1990r. r. , o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Organ rentowy podkreślił ponadto, iż zgodnie z art. 13a ust. 5 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji informacja o przebiegu służby jest równoznaczna z zaświadczeniem o przebiegu służby sporządzanym na podstawie akt osobowych przez właściwe organy, zatem informacja ta jest dla niego wiążąca przy wydawaniu przedmiotowych decyzji.

Strony podtrzymały swoje stanowiska na rozprawie.

Sąd Okręgowy ustalił i zważył, co następuje :

Ubezpieczony W. K. (ur.(...)) rozpoczął służbę w organach Służby Bezpieczeństwa od 1 lipca 1980r. na stanowisku inspektora operacyjnego w Wydziale (...) w B.. Przyczyną wstąpienia do organów (...) była chęć otrzymania mieszkania służbowego. W latach 1981. do 1982r. uczęszczał do Studium (...) (...) w W. którą ukończył z wynikiem pozytywnym Po ukończeniu nauki nadal pracował w Wydziale (...) w B. i przydzielono mu zadania związane z kontraktami zagranicznymi realizowanymi przez. (...) w W. i przez (...). Zadaniem ubezpieczonego było zapobieganie werbowania pracowników polskich skierowanych do pracy w I.Pracując w kontrwywiadzie do zadań ubezpieczonego należało także zabezpieczanie pobytów przedstawicieli ambasad państw zachodnich przebywających na terenie województwa (...). W okresie stanu wojennego ubezpieczony nie był kierowany do żadnych akcji na terenie miasta czy województwa. Przeszedł pozytywnie weryfikację w 1990r. i pracował w Urzędzie Ochrony Państwa pełniąc funkcję kierownika sekcji w pionie kontrwywiadu. Zakończył ostatecznie służbę w stopniu majora w 1997r. Po raz pierwszy obniżono mu świadczenia w 2010r. a następnie w zaskarżonych decyzjach.

Odwołujący nie zajmował się rozpracowywaniem opozycji demokratycznej i nie prowadził działań godzących w naruszenie praw obywateli.

Trzeba podkreślić, że ubezpieczony przeszedł pozytywnie postępowanie weryfikacyjne, jakiemu został poddany na podstawie art. 133 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. z 1990r., Nr 30, poz. 180) oraz na podstawie przepisów wykonawczych do tej ustawy tj. uchwały nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990. w sprawie przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudnienia ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (M.P. 1990 nr 20, poz. 159 z dnia 25 maja 1990r.) Ubezpieczony nadal pełnił służbę w Policji aż do 5 lutego 2010r. Okres pełnienia służby po weryfikacji wyniósł około 7 lat i 3m-ce.

(dowody;; akta osobowe ubezpieczonego nadesłane do akt sprawy przez IPN - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych płyta c.d. k.121 a.s. ; przesłuchanie ubezpieczonego -e protokół rozprawy – k. 143 a.s.

Wysokość emerytury przysługującej ubezpieczonemu została obniżona na mocy zaskarżonych decyzji na podstawie informacji uzyskanej z Instytutu Pamięi Narodowej. Omówione wyżej dowody były podstawą ustalonego stanu faktycznego ponieważ nie zawierają sprzeczności, wzajemnie się uzupełniają, tworzą spójną logiczną całość.

Na wstępie niniejszych rozważań zauważyć należy, że stan faktyczny sprawy wynikający z przytoczonych dowodów nie był sporny między stronami. Odwołujący kwestionował możliwość uznania, że jego służba w okresie od dnia 1 lipca 1980r. do dnia 31 lipca 1990r. była wykonywana na rzecz państwa totalitarnego oraz podnosił szereg zarzutów sprzeczności zastosowanych wobec niego przepisów art.15 c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016.708 z późn. zm.) z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Powołane i zastosowane wobec odwołującego przepisy wprowadzono na mocy art. 1 ustawy nowelizującej z 16 grudnia 2016 r., i jest to już druga regulacja powodująca obniżenie emerytur a teraz także rent inwalidzkich osobom, które pełniły "służbę w organach bezpieczeństwa PRL", które to pojęcie obecnie zastąpiono pojęciem "służby na rzecz państwa totalitarnego".

Ustawą 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 (oznaczanej w dalszych rozważaniach jako ustawa z 2016 r.), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r., wprowadzono nową regulację – przepis art. 13b, w którym ustalono katalog cywilnych i wojskowych instytucji i formacji, w których służba w latach od 22 lipca 1944r. do 31 lipca 1990 r. jest uznawana za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zgodnie z kolei z art. 15c, 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 tej służby a przy tym, emerytura 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. Analogiczne rozwiązania przyjmuje art. 22a w odniesieniu do ustalania wysokości rent inwalidzkich.

Należy wspomnieć, że w poprzedzających ustawę nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016r. rozwiązaniach przyjętych w ustawie z 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009.2.118) obniżono po raz pierwszy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa do 1990 r. z 2,6% do 0,7%. Zarówno Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 stycznia 2010 r., (K 6/09, OTK-A 2010/2/15) jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka w decyzji z dnia 14 maja 2013 r. (15189/10, lex 1324219) uznały wówczas, że nowe rozwiązania nie nałożyły na tę grupę emerytów nadmiernego obciążenia i dotyczyły jedynie praw nabytych niesłusznie, a więc nie można skutecznie kwestionować ich konstytucyjności. W przywołanym orzeczeniu Trybunału Praw Człowieka - w sprawie C. i inni przeciwko Polsce - Trybunał podkreślił, że rozpatrywał już sprawy, w których pojawiał się problem uprzywilejowanej pozycji w sferze praw emerytalnych członków elity komunistycznej i policji politycznej w krajach postkomunistycznych oraz potwierdził prawo ustawodawcy chcącego wyeliminować niesprawiedliwe lub nadmierne świadczenia z ubezpieczeń społecznych, dążącego do likwidacji przywilejów byłych funkcjonariuszy reżimów totalitarnych do tego rodzaju działań. Równocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że podjęte środki nie mogą być jednak nieproporcjonalne.

W sprawie niniejszej emerytura i renta ubezpieczonego została obniżona na podstawie przepisów wprowadzonych 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 nowelizujących przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Zastosowano wprowadzone nowelizacją przepisy art. 15 c. Zgodnie z treścią art. 15 c ust 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji (...) i ich rodzin w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 2a oraz 2-4.

Z uwagi na powzięte wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15c, art. 22a oraz art. 13 ust. 1 lit. lc w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016r. 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 2016/2270), Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego w

postanowieniu z dnia 24 stycznia 2018 r. sygn. akt XIII 326/18. Sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym w dniu 27 lutego 2018 r. pod sygnaturą P 4/18 i nie została do chwili obecnej rozstrzygnięta.

Spór w niniejszej sprawie sprowadzał się do kwestii możliwości uznania służby odwołującego w okresie wskazanym w informacji IPN . za wykonywaną na rzecz państwa totalitarnego, a tym samym zastosowania do odwołującego przepisu art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 723).

Sąd Okręgowy wskazuje w tym miejscu, że dalsze analizy prawne w znacznej części oparte zostały o tezy uzasadnień wyroków Sądu Okręgowego w Częstochowie z 31 maja 2019 r. w sprawie sygn. IV U 241/19 (LEX nr 2704111) oraz Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 29 października 2019 r. w sprawie o sygn. akt III U 789/19 (LEX nr 2752617) oraz Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 12 marca 2020 r. sygn. akt VI U 2781/19.

Przystępując do merytorycznego rozpoznania sprawy, w pierwszej kolejności nadmienić należy, iż do zasad ustrojowych prawa wspólnotowego należy zaliczyć między innymi zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec porządków prawnych państw członkowskich oraz zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, które mają zasadnicze znaczenie dla dalszych rozważań prawnych. Pierwsza ze wskazanych zasad związana jest z istotą prawa wspólnotowego i samych wspólnot, wynika bowiem z transferu niektórych atrybutów władzy suwerennej państw członkowskich na WE (ETS Van Gend en Loos p. holenderskiej administracji skarbowej , wyrok z 5 lutego 1963 r. sprawa 26/62) . Gdy chodzi o uznawanie pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec porządków prawnych państw członkowskich traktat EWG tworzy własny system prawny , zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy (patrz Podstawy Prawa Europejskiego Prawa Wspólnotowego Zarys Wykładu Jan Galster, Cezary Mik s. 169 – 170). Byłoby sprzeczne z naturą takiego systemu, gdyby zezwalał na wprowadzenie państwu członkowskiemu zachowywania środków, które mogłyby naruszyć praktyczny efekt Traktatu. Moc wiążąca Traktatu i środków przyjętych na jego podstawie nie może się różnić w różnych państwach członkowskich wskutek stosowania środków krajowych, gdyż naruszałoby to funkcjonowanie systemu wspólnotowego oraz narażałoby osiągnięcie celów Traktatu na niebezpieczeństwo (W . Wilhelm i inni p Bundeskartellamt wyrok z 13 lutego 1969 sprawa 14/68). Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż zgodnie z zasadą pierwszeństwa stosunki między prawem pierwotnym i wtórnym, a krajowym państw członkowskich są takie, że prawo wspólnotowe automatycznie powoduje bezskuteczność postanowień prawa krajowego, a także przesądza o ważności przyjęcia nowych postanowień prawa krajowego w zakresie w jakim byłoby ono sprzeczne z prawem wspólnotowym. Sądy krajowe nie mogą uwzględniać przepisów krajowych sprzecznych z wcześniejszą lub późniejszą normą wspólnotową (wyrok z 9 marca 1978 w sprawie Włoskie Ministerstwo Finansów p. Simmenthal S.p.A sprawa 106/770). Druga zasada - bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego - oznacza , iż - jak wskazał wspomniany na wstępie Sąd Okręgowy w Suwałkach w wyroku z dnia 29 października 2019 r. III U 789.19 którego tezy Sąd orzekający w niniejszej sprawie co do zasady podziela - „ ... mając na uwadze art. 9 i art. 91 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej TUE), zgodnie z którymi prawa podstawowe Unii Europejskiej mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych, w takiej sytuacji każdy sędzia krajowy z powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale obowiązek pominać w procesie sądowego stosowania prawa, ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej (dalej UE). Sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z prawem pominięcia regulacji krajowych naruszających te prawa. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 , stwierdził, iż Sąd krajowy mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym. System prawny Unii Europejskiej, z racji bezpośredniego skutku praw podstawowych Unii Europejskiej, umożliwia

skonfrontowanie ustawodawstwa krajowego z prawami podstawowymi Unii. Prawa te w porządku krajowym zgodnie art. 9 i art. 91 Konstytucji mają charakter normatywny. Sędzia krajowy powinien zagwarantować ich przestrzeganie w ramach sądowego rozstrzygnięcia. Norma sprzeczna z prawem wspólnotowym, czy z Konstytucją nie musi być usunięta z systemu poprzez formalną derogację, może być pominięta przez sąd. W państwie deklarującym się jako związanym zasadą rządów prawa, norma sądowego rozstrzygnięcia aby obowiązywała, nie może być sprzeczna z zasadami i prawami podstawowymi UE. Zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby ochronę praw podstawowych UE, sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania w oparciu o art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 dalej jako TUE) lub kreować poprzez wykładnię takie orzeczenie, które zabezpieczą rządy prawa. Dlatego nie można odwołującemu obniżyć świadczenia emerytalnego decyzją organu rentowego wydaną na podstawie ustawy sprzecznej z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej. W takim znaczeniu Sąd włącza w podstawę rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zasady podstawowe Unii Europejskiej, W tym samym orzeczeniu SO w Suwałkach zauważył, iż bezpośrednio obowiązujące prawo Unii powinno być bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich, co w przypadku Polski przewiduje art. 9 i art. 91 pkt 3 Konstytucji RP. Bezpośredni skutek oznacza przede wszystkim nabycie praw i obowiązków w sposób skuteczny wobec innych podmiotów. Dla jednostki oznacza to możliwość układania relacji z innymi podmiotami na podstawie norm bezpośrednio skutecznych. Zasady podstawowe UE wywołują w sferze praw podmiotowych skutek bezpośredni. Na mocy art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej zasady podstawowe UE zawarte w Karcie Praw Podstawowych (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności - Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) stają się fundamentalnym elementem porządku prawnego Unii. Na mocy art. 6 TUE możliwe jest sięganie do zasad ogólnych prawa UE, gwarantujących prawa podstawowe. Stanowią one część prawa pierwotnego i w związku z tym normy prawa pierwotnego. Przepis art. 6 TUE rozróżnia między prawami, wolnościami, zasadami, określonymi w Karcie (ust. 1) i prawami podstawowymi, zagwarantowanymi w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikającymi z tradycji konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, stanowiącymi część prawa UE, jako zasady ogólne prawa (ust. 3). Natomiast prawa "orzecznicze" nie zostały formalnie skodyfikowane, lecz stanowią rezultat orzecznictwa Trybunału, który "odkrywał" te prawa i określał ich prawne ramy, a jednocześnie nadał im status zasad prawa. Obie kategorie praw podstawowych stanowią część prawa pierwotnego: pierwsze z nich z uwagi na treść art. 6 ust. 1 TUE, który przyznaje Karcie moc równą Traktatom, drugie - ze względu na orzecznictwo TSUE, które nadało im taką rangę.

Orzekając w niniejszej sprawie Sąd odwołuje się do praw podstawowych dekodowanych z pozycji traktatów (w tym do TUE, TFUE oraz KPP poprzez art. 6 TUE), jak i orzeczeń ETS i tradycji konstytucyjnych.

Kluczowe znaczenie dla oceny wydawanych decyzji ograniczających prawa emerytalno-rentowe byłych funkcjonariuszy PRL ma zasada podmiotowości (godności) obywateli UE, zasada rządów prawa, sądowego wymiaru sprawiedliwości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz ochrony własności. Zasady te wywołują skutek bezpośredni w sądowym stosowaniu prawa (zob. A. Wróbel - Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, T.I. Warszawa 2010 r. str.97 i nast.) i to przez ich pryzmat zostanie poniżej dokonana kontrola zgodności Ustawy z 2016 r. z prawem UE.

Unijna zasada efektywnej ochrony sądowej stwarza podstawę do przyjęcia, że w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe (lub praktyka stosowania prawa) uniemożliwiałyby zabezpieczenie rządów prawa, Sąd krajowy w razie bezskutecznej wykładni przepisów krajowych powinien odmówić ich zastosowania. Tym samym ustawa zmieniająca ustawę o zaopatrzeniu byłych funkcjonariuszy służb specjalnych PRL, niezależnie od przyszłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, poprzez zasadę efektywnej ochrony sądowej może być pominięta w każdym procesie, jako sprzeczna z prawami podstawowymi Unii.

Uznając bezpośredni skutek oraz pierwszeństwo stosowania praw podstawowych UE w krajowym porządku prawnym, Sąd dokonał oceny zgodności ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z prawami -

zasadami podstawowymi UE, dokonując analizy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez pryzmat poszczególnych zasad podstawowych Unii Europejskiej.

W ocenie Sądu ustawa z 2016 r., jak i wydane na jej podstawie zaskarżone decyzje, uzasadniają wątpliwości, co do ich zgodności z zasadą godności jednostki, zasadą rządów prawa (z uwagi na wprowadzenie winy zbiorowej), zasadą równości i niedyskryminacji, zasadą proporcjonalności (ustawę wydano po niemal 27 latach od transformacji ustrojowej), zasadą proporcjonalności, zasadą prawa własności oraz zasadą sądowego wymiaru sprawiedliwości (ustawodawca przyjął winę zbiorową obywateli).

Omawiając więc kolejno wskazane wyżej zasady Sąd Okręgowy wskazuje co następuje:

1. Zasada godności.

W pierwszej kolejności wprowadzone ustawą 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 2016 r. regulacje wymagają zbadania pod kątem zasady godności ludzkiej. Odwołujący w świetle art. 13b ustawy z 2016 r. został wskazany, jako uczestnik bezprawia wykonujący służbę na rzecz państwa totalitarnego, bez udowodnienia mu indywidualnej winy, po 27 latach od zmiany ustroju.

Należy wskazać, iż termin "godność człowieka" ujęto w wielu aktach prawa międzynarodowego, m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych (preambuła), w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948, (art. 1), w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka (1966), a także w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zawarty jest on także w preambule do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) oraz w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). W świetle tych aktów godność człowieka jest nienaruszalna. Należy ją szanować i chronić.

Na uwagę zasługuje także stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, w którym Trybunał stwierdził, że "będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym" (OTK ZU nr 3/2001, poz. 54).

Z kolei art. 1 Karty Praw Podstawowych (dalej KPP), stosowanej poprzez art. 6 TUE, wprost określa to prawo jako nienaruszalne. Godność człowieka jest nienaruszalna, podlega ochronie i poszanowaniu. W ten sposób Karta nawiązuje do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, w tym również Polski, oraz międzynarodowego prawa praw człowieka, w świetle których nienaruszalna godność człowieka stanowi podstawę aksjologiczną systemu ochrony praw człowieka. Natomiast preambuła tego aktu stanowi, iż: Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach.

W pojęciu godności osoby ludzkiej można przy tym wyróżnić kilka cech podstawowych:

Cecha pierwsza - źródłem godności jednostki jest sama istota ludzka. Art. 30 Konstytucji RP określa godność jako "przyrodzoną", a więc istniejącą niezależnie od tego, czy prawo pozytywne daje temu wyraz. Źródłem godności jednostki można też doszukiwać się w prawie naturalnym albo w wartościach ogólnoludzkich.

Cecha druga - godność jednostki jest nienaruszalna i trwała. Człowiek nie może się jej zrzec, prawodawcy zaś nie wolno jej znieść, ograniczyć czy zawiesić. Przysługuje ona bowiem jednostce stale, niezależnie od jej postępowania, a jej ochrona jest zadaniem państwa.

Cecha trzecia - godności nie można traktować jako szeregowej wolności czy prawa indywidualnego. Pozostaje ona bowiem ogólną wartością tworzącą fundament całego porządku konstytucyjnego.

Cecha czwarta - godność przysługuje każdemu człowiekowi w jednakowym stopniu. Nie można więc akceptować jakiegokolwiek jej różnicowania czy stopniowania w zależności od płci, rasy narodowości, obywatelstwa czy wykształcenia.

Cecha piąta - istotą godności człowieka jest jego podmiotowość, a więc swoboda postępowania zgodnie z własną wolą. Nie można zatem sprowadzać roli jednostki tylko do przedmiotu, którego nie da się z jej godnością pogodzić. W tym sensie zasada godności człowieka pozostaje punktem wyjścia dla reguły wolności (zob. R.M. Małajny, Polskie prawo Konstytucyjne na tle porównawczym, warszawa 2013 r.).

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd zobowiązany jest do oceny dopuszczalności ograniczenia prawa do godności odwołującego ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. poprzez definicję służby na rzecz totalitarnego państwa zawartą w art. 13b, która przyjmuje winę zbiorową funkcjonariuszy. W niniejszym postępowaniu, zarówno przed organem rentowym, jak i przed Sądem, nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności odwołującego. Dlatego w ocenie Sądu, jeżeli zarzut taki czyniony jest w sposób zbiorowy, bez badania indywidualnej winy i popełnionych czynów, to stan taki uzasadnia zarzut naruszenia zasady godności wobec odwołującego.

2. Zasada rządów prawa

Zasada rządów prawa zakłada, iż każdy podmiot prawa, w tym ustawodawca krajowy, są związani prawem. Związanie uniemożliwia tworzenie grupy wykluczonych, jak i uprzywilejowanych oraz zakłada istnienie sądów niezwiązanych ustawodawczym wymiarem sprawiedliwości.

Sąd uznaje, iż zasada rządów prawa chroni równouprawnienie wartości, jako element demokracji liberalnej i dlatego nie może oceniać historii i moralności, ograniczając prawa obywateli, stosując technikę definiowania zakresu obowiązywania tych praw wyrażoną w ustawie z 2016 r. Ustawa ta, wykluczając z systemu prawnego odwołującego w oparciu o winę zbiorową, zaprzecza realności jego praw podstawowych w Unii Europejskiej.

Zasadę rządów prawa należy ocenić też w aspekcie zbiorowych mechanizmów wymierzania sprawiedliwości w ustawie z dnia 16 grudnia 2016r. 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. Klasyczna definicja rządów prawa wskazywała na konieczność ograniczenia zakresu prawodawstwa do tego rodzaju przepisów, które są znane jako prawo formalne i wykluczają tworzenie prawa ze względu na konkretnych ludzi, lub zezwalają komukolwiek na użycie państwowych środków przymusu dla takiego zróżnicowanego ich traktowania. Państwowe środki przymusu mogą być użyte tylko w przypadkach z góry określonych przez prawo i w taki sposób, by można było z góry przewidzieć, jak zostaną zastosowane.

Kwestionowana ustawa z 2016 r. wprowadza w art. 13b oraz art. 15c odpowiedzialność zbiorową i swoim zakresem podmiotowym obejmuje, bez wyjątków, wszystkich byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa niezależnie od ich postawy patriotycznej, etycznej i moralnej, rodzaju i czasookresu wykonywanych czynności czy zajmowanego stanowiska. Bez wątplenia tego typu regulacje ustawowe godzą w istotę zasady rządów prawa, rozumianą jako obowiązek władz publicznych traktowania osób w sposób adekwatny i proporcjonalny do ich postawy, zasług i przewinień.

Zauważyć trzeba, że ustawa zmieniająca wprowadza zasadę jednakowej odpowiedzialności wszystkich funkcjonariuszy, co pozostaje w rażącej sprzeczności z podstawami funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Negatywna ocena skutków działalności służby bezpieczeństwa nie powinna wpływać na stwierdzenie słuszności lub niesłuszności praw nabytych przez poszczególnych funkcjonariuszy indywidualnie, zwłaszcza w sytuacji gdy uprawnienia emerytalne i rentowe nabyli już pod rządami ustawy z 18 lutego 1994 r. a więc ustawy uchwalonej w nowym porządku prawnym, a następnie uprawnienia emerytalne podlegały ponownemu ustaleniu w ramach pierwszej ustawy "dezubekizacyjnej" z 2009 r.

W ocenie Sądu, niedopuszczalne jest zastosowanie jakichkolwiek represji w stosunku do osób tylko za to, że pracowały lub służyły w okresie poprzedzającym zmianę ustroju państwa polskiego, tj. przed rokiem 1990. Nawet uznanie, że niektóre instytucje funkcjonujące przed tą zmianą działały w sposób budzący dziś poważne wątpliwości prawne i moralne, nie uprawnia prawodawcy do stwierdzenia, że wszystkie osoby tam zatrudnione były przestępcami. Istotą demokratycznego państwa prawa związanego zasadą rządów prawa i związanej z nim klauzuli sprawiedliwości społecznej jest to, że każdy zostaje potraktowany przez państwo i prawo sprawiedliwie, czyli w sposób, który jest adekwatny do popełnionych przez niego czynów i jego postawy, którą przyjął w czasach PRL.

Sąd po raz kolejny podkreśla, że w stosunku do odwołującego nie wykazano żadnych okoliczności, które wskazywałyby na jego indywidualną winę, mogącą stanowić podstawę pozbawienia go uprawnień emerytalnych czy rentowych. Nie jest w tym zakresie wystarczająca przedłożona przez organ rentowy informacja IPN.

Sąd nie jest przy tym związany treścią zaświadczenia o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej - zarówno co do faktów jak i ich kwalifikacji prawnej. Oznacza to więc, że do jego wyłącznej kompetencji należy ustalenie podstawy faktycznej w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz dokonanie ich kwalifikacji prawnej pod ustalony stan faktyczny sprawy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 6 września 2016 r., III AUa 1618/14). Skoro tak, to ze względu na fakt, że akta osobowe ubezpieczonego nie ujawniają żadnych obciążających go okoliczności, a w toku postępowania organ nie wykazał w inny sposób indywidualnej winy odwołującego, Sąd nie mógł uznać, że taka wina w istocie zaistniała.

3. Zasada równości i niedyskryminacji.

W świetle art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

W ocenie Sądu odpowiedź, co do naruszenia tej zasady wymaga zdefiniowania tzw. cechy relewantnej porównywanych podmiotów. Zasada równości polega bowiem na nakazie jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Z kolei ustawodawca nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny, co oznacza, że kształtując konkretne prawa, musi przyznawać je wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Odstępstwa od równego traktowania podmiotów podobnych muszą: po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią danego unormowania oraz służyć realizacji tego celu i treści; po drugie mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; po trzecie, pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej (zob. J. Falski, Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Państwo i Prawo 2000 r.z. 1).

Zdaniem Sądu Okręgowego tego rodzaju zróżnicowanie praw ustawą z 2016 r. budzi uzasadnione wątpliwości, co do jej zgodności z zasadą równości, jako zasadą podstawową UE wynikającą z art. 14 EKPCz. Na mocy tej ustawy wprowadzono fikcję prawną, iż w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której

mowa w art. 13b, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b i 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz 2-4. Wysokość emerytury ustalonej zgodnie z tymi przepisami nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Mechanizm ten nie jest znany w powszechnym systemie emerytalnym.

Zdaniem Sądu Okręgowego służba w określonym organie bezpieczeństwa państwa nie może być uznana za istotne i jedyne kryterium różnicujące wysokość emerytalnych i rentowych uprawnień. System emerytalny w państwie prawa nie może być elementem karania obywateli za przeszłość neutralną prawnie, gdyż uprawnienia emerytalno-rentowe nie są szczególnymi korzyściami nawet w odniesieniu do służb mundurowych. Jest to uprawnienie z tytułu pełnienia tej służby w organach państwa. Emerytura i renta należy się za pełnienie służby, a nie za sposób jej pełnienia. Jeśliby sposób pełnienia służby doprowadzał do popełnienia przestępstwa, to możliwe jest odebranie prawa do emerytury mundurowej, czego nie przewiduje system powszechny. System emerytalno-rentowy służb mundurowych jest bardziej surowy niż powszechny system emerytalny, w którym nie można zostać pozbawionym emerytury. Emerytura wypłacana z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest więc w szczególności sposobem chronioną i nikt dotychczas nie ograniczał nabytych już uprawnień z tytułu zatrudnienia w innych niż mundurowe instytucjach państwa.

Sąd rozpoznający niniejszą sprawę stoi na stanowisku, że ustawodawca krajowy nie może, pod pretekstem likwidacji przywilejów, uznać konkretnego okresu pracy jako „niepracowniczego”, czy obniżać wskaźnika wymiaru renty w ramach mechanizmu nieznanemu powszechnemu systemowi ubezpieczeń społecznych. Nie można normatywnie dokonywać takiej kwalifikacji zmian okresów zatrudnienia bez naruszenia zasady równości. Cechą relewantną zróżnicowania praw emerytalnych i rentowych w rozumieniu zasady równości nie może być zakład pracy lub charakter tej pracy. W takim znaczeniu ubezpieczony został zatem poddany dyskryminacji.

Emerytura, jak i renta, jako świadczenia z ubezpieczenia społecznego zależą od okresu pracy i pobieranego za osobę ubezpieczoną wynagrodzenia (związanego z charakterem wykonywanych czynności, zajmowanym stanowiskiem itp.). Wynika z tego, że majątkowe uprawnienia emerytalne mają charakter praw majątkowych tak ściśle związanych z sytuacją prawną jednostki, że nie podlegają mechanicznym uśrednieniom. Dla wszystkich praw majątkowych istotna jest bowiem zawsze konkretna wysokość konkretnego świadczenia, w sytuacji konkretnego świadczeniobiorcy.

W ocenie Sądu Okręgowego ustalenie warunków przyznawania świadczeń rentowo-emerytalnych według zasad mniej korzystnych od powszechnego systemu emerytalnego, oznacza represje i dyskryminacje. Należy także wskazać, iż normy prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych nie mogą mieć charakteru represyjnego, co jest wskazywane w orzecznictwie między innymi ETPCz.

Istotnym argumentem na rzecz zasadności twierdzenia o naruszeniu zasady równości jest dostrzeżenie relacji, w jakiej pozostają ubezpieczeni podlegający art. 15c w relacji do ukaranych uprzednio funkcjonariuszy służb.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy dnia z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, prawo do emerytury policyjnej nie przysługuje funkcjonariuszowi skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego (udział w zorganizowanej grupie celem popełnienia przestępstwa), lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Jednakże w takim przypadku prawomocnie skazanemu przysługuje świadczenie na zasadach obowiązujących w powszechnym systemie emerytalnym.

Oznacza to, iż odwołującemu obniżono emeryturę w sposób bardziej niekorzystny, niż jest to obecnie dopuszczalne nawet wobec funkcjonariuszy prawomocnie skazanych przez sąd za popełnione przestępstwa. Ci ostatni funkcjonariusze mogą zostać pozbawieni świadczeń emerytalnych przysługujących służbom mundurowym przez obniżenie ich do poziomu przysługującego w ramach powszechnego systemu emerytalnego. Zatem ubezpieczony

poprzez zastosowanie wobec niego unormowań art. 15c i 22a ustawy z 2016 r. znalazł się w istocie w niszy pozaprawnej, której istotnie negatywną cechą jest oddziaływanie nierówne i dyskryminacyjne.

4. Prawo do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej

Trybunał Konstytucyjny do wydania wyroku w sprawie pierwszej ustawy dezubekizacyjnej na podstawie ustawy z 2009 stwierdził, iż "winę, mającą charakter indywidualny, a nie zbiorowy - należy udowodnić w każdym indywidualnym wypadku, co wskazuje wyraźnie na konieczność indywidualnego, a nie kolektywnego, stosowania ustaw lustracyjnych. To znaczy także, że należy zagwarantować (...) domniemanie niewinności do czasu udowodnienia winy" (zob. wyrok TK z 11 maja 2007 r. sygn. K 2/07). Analogiczne zasady w ocenie Sądu można wywieść z orzecznictwa ETS.

Jednak ustawa z 2016, podobnie jak wcześniej ustawa z 2009, akceptuje winę zbiorową, co zdaniem Sądu stanowi zaprzeczenie sądowego wymiaru sprawiedliwości. Po raz kolejny należy natomiast wskazać, że w procesie nie ujawniono żadnych dowodów przestępczej działalności odwołującego. Przyjęcie przez ustawę z 2016 odpowiedzialności zbiorowej w ramach ustawodawczego wymiaru sprawiedliwości jest sprzeczna z zasadą rządów prawa. Ustawodawca w ustawie 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 a priori założył, iż służba bezpieczeństwa była organizacją przestępczą. Tymczasem przedmiotowe ustalenie należy do kompetencji niezależnego sądu i musi mieć charakter indywidualny. W tym znaczeniu ustawa jest opozycyjna do zasad podstawowych Unii Europejskiej, w tym art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, oraz dotychczasowego rozumienia sądowego wymiaru sprawiedliwości, dekodowanego z pozycji orzeczeń TSUE.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w obowiązującym porządku prawnym istnieją wystarczające instrumenty, które mogą doprowadzić do celu zakładanego przez ustawodawcę. Ustawa emerytalna żołnierzy zawodowych czy funkcjonariuszy ABW zawiera regulację, która pozwala na pozbawienie świadczeń emerytalnych w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia praw publicznych bądź na degradację za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku SK 38/02, że celem istnienia prawa do sądu jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Na tej podstawie uznać należy, że chodzi o wyposażenie jednostki w taki zestaw uprawnień, które ze względu na ich zakres zapobiegają nadużyciom, ze strony podmiotu wyposażonego w imperium i zmuszą go do zapewnienia słusznych praw należnych jednostce. W ten sposób pierwotne elementy prawa do sądu, mające chronić jednostkę przed arbitralnością władzy, stają się jednocześnie podstawą prawa do wymiaru sprawiedliwości.

Jednak na gruncie ustawy z 2016 odwołujący poddany został specjalnej procedurze sądowej, odmiennej od typowej sprawy o wysokość emerytury (renty). Z mocy ustawy został oznaczony jako przestępca, a uwolnić się może poprzez samooskarżenie. W typowej procedurze w postępowaniu o wysokość świadczenia przed sądem ubezpieczeń, nie obowiązują tego rodzaju domniemania, ani zasady rozkładu ciężaru dowodu. Zakaz samooskarżania może być także dekodowany z pozycji zasady godności jednostki, rządów prawa i równości. Przepisy ustawy przewidują bowiem, że sankcje w sferze świadczeń emerytalno-rentowych nie dotkną funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa pracujących w latach 1944-1990, jeśli oczyszczą się sami z winy, która dotyczy zbiorowo wszystkich pracujących w tych latach funkcjonariuszy, a mianowicie udowodnią, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, wspierali działania opozycji demokratycznej na rzecz niepodległości Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5 i art. 22a ust. 5). Powyższe przepisy w sposób niezgodny z utrwalonymi od dawna standardami demokratycznymi przyjmują domniemanie winy wszystkich funkcjonariuszy pracujących w latach 1944-1990 w strukturach służb bezpieczeństwa państwa komunistycznego, ale zainteresowani funkcjonariusze, na których spoczywa ciężar dowodu, mogą wykazać "swoją niewinność".

W ocenie Sądu Okręgowego wydanie decyzji obniżających ubezpieczonemu świadczenia emerytalno - rentowe bez uwzględnienia indywidualnego charakteru jego pracy, a przede wszystkim po uprzednim obniżeniu już raz wysokości emerytury za pracę na rzecz organów bezpieczeństwa państwa oraz po wielu latach od czasu przemian ustrojowych w Polsce, stanowiło nie realizację zasad sprawiedliwości społecznej, ale w istocie sankcję karną i dyskryminację w porównaniu do ubezpieczonych, którzy pozostawali w zatrudnieniu przed rokiem 1990. O dyskryminacji świadczy fakt, iż przeliczając świadczenia dla wnioskodawcy obniżono przelicznik do 0,0% co jest zupełnie niespotykane w prawie ubezpieczeń społecznych w przypadku zatrudnienia pracowniczego. Powód przed rokiem 1990 wykonywał służbę w organach Służby Bezpieczeństwa, których nie delegalizowano, a tymczasem w roku 2016 r. ustawodawca przyjął fikcję prawną, sugerującą że takiej służby nie było. Przyjęcie wskaźnika 0,0 należy więc ocenić nie tyle jako likwidację przywileju, lecz jako rodzaj sankcji karnej indywidualnie adresowanej, bez uprzedniego ustalenia zdarzenia z udziałem ubezpieczonego funkcjonariusza, które taką sankcją by uzasadniało. Takie ukształtowanie wskaźnika świadczy zastosowaniu sankcji nie za to co on robił, a tylko za to w jakich organach państwa pracował - przy zupełnie arbitralnym przyporządkowaniu określonych formacji do kategorii "służby na rzecz państwa totalitarnego".

5. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności stanowi jedną z ogólnych zasad prawa UE. Zasada ta wymaga, by krajowe i wspólnotowe władze nie ograniczały praw i wolności jednostek w stopniu większym niż niezbędnym do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada ta wyznacza granice działań organów Wspólnoty wykonujących kompetencje legislacyjne i administracyjne.

Test proporcjonalności polega na zbadaniu adekwatności środka krajowego oraz jego niezbędności i sprowadza się do ustalenia, czy wydane akty prawne lub podjęte działania nadają się do osiągnięcia zakładanego celu. Test niezbędności polega na rozstrzygnięciu kwestii, czy nie ma innego równie skutecznego sposobu osiągnięcia tego samego rezultatu.

Naruszenie zasady proporcjonalności w ramach ustawy z 2016 polega na braku zróżnicowania sankcji dla ubezpieczonych, niezależnie od ich aktywności w służbach i przyjęcie winy zbiorowej poprzez sam fakt zatrudnienia. Zastosowanie tej zasady wiąże się z pytaniem, czy ingerencja w uprawnienia była proporcjonalna w stosunku do celu prawowitego, któremu miała służyć. Wówczas konieczna jest analiza statusu poszkodowanego, środków ingerencji oraz charakteru chronionych dóbr.

Test proporcjonalności ujawnia, iż ustawa z 2016 traktuje funkcjonariuszy, takich jak odwołujący gorzej niż tych, którzy na skutek skazania za przestępstwo karne utracili prawo do emerytury lub renty mundurowej. Oni bowiem znaleźli się w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, nie ograniczono im też wysokości świadczeń. W tej sytuacji gorsze traktowanie funkcjonariuszy w sytuacji odwołującego niż tych, którzy utracili prawo do emerytury (renty) mundurowej w związku ze skazaniem za przestępstwo, narusza test proporcjonalności.

Wskazać natomiast należy, że ustawodawca dokonał już raz likwidacji przywilejów emerytalnych dla funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa i obecnie, po pierwsze - nie ma żadnego uzasadnienia stwierdzenie, że o zasadności ustawy z 2016 r. świadczy konieczność wyeliminowania istniejącego uprzywilejowania byłych funkcjonariuszy, a po drugie obecnie wypłacane świadczenia emerytalno - rentowe nie zostały przyznane przez reżimy totalitarne a ukształtowano je już w państwie demokratycznym.

Historyczne i polityczne stwierdzenie, że organy bezpieczeństwa państwa były służbami działającymi w celu utrwalenia ustroju komunistycznego, nie stanowi uzasadnienia grupowego objęcia wszystkich pracowników tych służb przepisami ustawy z 2016. Oznacza to, że w stanie faktycznym sprawy nie pojawiła się żadna pilna potrzeba społeczna ingerowania w te prawa. Nie należy zapominać, że wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań po 27 latach od zmiany ustroju musiałoby oznaczać, że do tej pory nie wypracowano skutecznych środków w tej mierze. To stanowisko musi jednak ulec modyfikacji w obliczu stwierdzenia, że do stosownych regulacji doszło już ustawą z 2009 roku, a zatem kolejnej ingerencji nie sposób uznać za proporcjonalną.

6. Prawo własności

Bezspornym jest, iż do istoty prawa do emerytury należy zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku lub powstaniem niezdolności do pracy. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku lub niezdolności do zatrudnienia.

W ocenie Sądu dla oceny zasadności odwołania ubezpieczonego istotne znaczenie ma Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2. Z punktu widzenia ochrony emerytalnych uprawnień, zasadnicze znaczenie posiada art. 1 Protokołu nr 1 i nr 4 (dalej nazywanego protokołem nr 1) do przedmiotowej Konwencji sporządzony 20 marca 1952 r. oraz 16 września 1963 r. Zgodnie z powoływaną regulacją, każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt zaś nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego. W skład mienia chronionego przez art. 1 protokołu nr 1 wchodzi zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchome. Co się zaś tyczy praw emerytalnych, to zalicza się je do osobistych dóbr majątkowych o takim charakterze.

W ocenie Sądu Okręgowego ustawa z 2016 narusza art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji oraz art. 17 KPP w zw. z art. 6 TUE ponieważ w sposób arbitralny obniża emerytury i renty funkcjonariuszy do poziomu, którego nie można zaakceptować i uzasadnić dążeniem do jakiegokolwiek słusznego celu leżącego w interesie publicznym. Ingerencja państwa polskiego w uzyskanie przez nich prawo do emerytury i renty - prawo własności - w rzeczywistości oznacza zastosowanie zbiorowej kary i represji politycznej za to, że w przeszłości byli oni zatrudnieni w byłych organach bezpieczeństwa państwa.

Ingerencja w prawo własności odwołującego miała zastosowanie automatycznie, bez uwzględnienia charakteru faktycznie wykonywanych obowiązków oraz pełnionej funkcji.

W realiach stanu faktycznego niniejszej sprawy, wspólnota praw UE wymaga realności ich obowiązywania poprzez konfrontację praw podstawowych UE z ustawą z 2016. Pojęcie obywatelstwa UE jako treściowo zawierające korzystanie z praw traktatowych staje się kluczowym wzorcem konfrontacji ustawy z 2016 z zasadami podstawowymi zawartymi w tym pojęciu. Z samej literalnej definicji wynika, iż art. 20 TFUE mówi o korzystaniu z praw i podleganiu obowiązkom przewidzianym w traktatach. Analiza systemowa pozwala zrekonstruować treść praw wynikających z Traktatów.

W ocenie Sądu są to prawa podstawowe wynikające z art. 6 TUE i dalszych odesłań. W takim normatywnym znaczeniu zakres pojęcia obywatelstwa oprócz uprawnień skonkretyzowanych w TFUE (art. 20 ust. 2) oznaczałby ochronę godności (art. 2 TUE), równości (art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), prawa do efektywnej kontroli sądowej (art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Pozbawienie (lub znaczne ograniczenie w prawach) grupy obywateli w zakresie ich uprawnień ubezpieczeniowych, zagwarantowanych przez międzynarodowy i europejski system ochrony praw człowieka, narusza art. 4 ust. 3 zd. 3 TUE poprzez utrudnianie przez państwo polskie osiągnięcia celów Unii Europejskiej, określonych w art. 3 TUE. Dochodzi nie tylko do nieprzestrzegania przepisów Traktatów i aktów prawa wtórnego (dyrektyw równościowych i antydyskryminacyjnych), ale do podważania samej istoty integracji.

Sąd rozstrzygający niniejszą sprawę stoi na stanowisku, zgodnie z którym sąd krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z pierwszeństwem ich stosowania przed prawem krajowym. Niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych, jest podstawowym obowiązkiem sądu krajowego. Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie wskazywał, że "Unia jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności, między innymi, z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi". Trybunał uściślił, że oznacza to w szczególności, iż "podmioty prywatne muszą mieć możliwość

korzystania ze skutecznej ochrony sądowej swoich praw, które wywodzą z porządku prawnego Unii". Trybunał wyraźnie wyjaśnił, że prawo do takiej ochrony stanowi "część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało ustanowione również w art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności" (mechanizm pominięcia i jego uzasadnienie zawarto m.in. w sprawie 35/76, (...)" (1976) ECR 1871).

W ramach niniejszej sprawy Sąd - jako podstawę swojego rozstrzygnięcia ujętego w punkcie 1 sentencji wyroku - wskazuje więc zasady podstawowe Unii Europejskiej, dekodując je z Traktatów założycielskich UE, co wynika z ich bezpośrednich skutków. Przepisy ustawy 2016 (art. 15c, art. 22a, art. 13b), jako bezpośrednia podstawa zaskarżonej decyzji, nie mogą być oceniane w izolacji od systemu prawa Unii Europejskiej i jego wartości aksjologicznej (w optyce art. 67 TFUE oraz art. 4 i art. 6 TUE). Zgodnie z art. 9 i art. 91 krajowej Konstytucji Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Z kolei z punktu widzenia Traktatów, które wiążą Rzeczpospolitą Polską z systemem prawa stosowanego przez sądy, bezpośrednio z prawem pierwszeństwa stosowania, należy TFUE i TUE. Bezpośredni skutek Traktatów w razie kolizji prawa krajowego z systemem prawa międzynarodowego zobowiązuje sąd krajowy do pominięcia regulacji krajowych naruszających prawa podstawowe Unii Europejskiej.

W sprawie nie ujawniono żadnych dowodów, aby odwołujący uczestniczył w bezprawnych działaniach policji politycznej. Tym samym brak podstaw do przyjęcia odpowiedzialności odwołującego za czynny udział w aparacie totalitarnym, co jest niezbędną przesłanką do obniżenia wymiaru emerytury, przy zastosowaniu art. 15c ustawy z 2016 r. Nie jest natomiast możliwe zastosowanie do odwołującego formuły odpowiedzialności zbiorowej, wprowadzonej przez ustawę z 2016 r. w art. 13b, bowiem – co wykazano powyżej – regulacja ta pozostaje sprzeczna z wymuszającym swoje zastosowanie prawem Unii Europejskiej. Sąd Okręgowy wskazuje ponadto, że w niedawno podjętej uchwale 7 Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. III UZP 1/20 (LEX nr 3051750) Sąd Najwyższy kategorycznie stwierdził, że kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, (...) oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 723) powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka".

Uznając zatem, iż ustawa z 2016 narusza prawa podstawowe Unii Europejskiej dekodowane z poziomu TUE i TSUE oraz wspólnych tradycji UE oraz mając na względzie fakt, iż organ rentowy nie udowodnił w procesie, aby odwołujący uczestniczył w praktykach bezprawia, odrzucając zbiorową odpowiedzialność obywateli za przeszłość, Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję. Nakaz pominięcia art. 15c i art.22a ust.1 oznacza konieczność przeliczenia świadczeń według zasad uprzednio obowiązujących od dat wskazanych w zaskarżonych decyzjach .

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy na podstawie art. 477⁽¹⁴⁾ § 2 k.p.c. oraz art. 2 TUE, art. 3 TUE, art. 4 ust. 3 TUE, art. 6 TUE, w zw. z art. 20 ust. 2 TFUE oraz art. 67 TFUE orzekł jak w punkcie 1 wyroku, pomijając faktycznie w niniejszej sprawie przepisy art. 15c ustawy z 2016r., jako naruszające prawa podstawowe UE. Pominięcie art. 15c oznacza konieczność przeliczenia świadczenia według zasad uprzednio obowiązujących od dat wskazanych w zaskarżonych decyzjach, tj. od 1 października 2017 r.

Sędzia Anna Brudkowska-Lau