…, …………….. 2017 r.

**Sąd Okręgowy w Warszawie**

**XIII Wydział Ubezpieczeń Społecznych**

za pośrednictwem:

**Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW**

w Warszawie

**odwołujący się**

…

…

PESEL: …

**Organ**: **Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSW**

w Warszawie

ul. Pawińskiego 17/21

02-106 Warszawa.

*w.p.s.*

**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.

1. Zaskarżonej decyzji zarzucam, iż została ona wydana na podstawie przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., a także Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzoną w Rzymie 4 listopada 1950 r. (dalej: EKPC), w tym w szczególności:
2. **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 emerytalna**) w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą

- **są niezgodne z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 67 ust 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 42 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji RP**, a także z art. 6 i art. 14 EKPC, co powoduje oczywistą niezgodność z wymienionymi przepisami skarżonej decyzji;

1. **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**, co powoduje oczywistą niezgodność z wymienionymi przepisami skarżonej decyzji.

1. 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 emerytalnej zmienionych ustawą nowelizującą oraz samą ustawę nowelizującą, a w konsekwencji także samej skarżonej decyzji za niezgodną z Konstytucją, odmówił zastosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy i - uwzględniając odwołanie - uchylił zaskarżoną decyzję.
2. Wnoszę nadto, aby sąd udzielił skarżącemu na czas trwającego postępowania zabezpieczenia poprzez wstrzymanie wykonalności skarżonej decyzji.
3. Wnoszę o dopuszczenie dowodu z:
	1. akt osobowych … - na okoliczność przebiegu służby …

V. Wnoszę o rozpoznanie sprawy także pod nieobecność odwołującego;

VI. Wnoszę o zasądzenie na rzecz odwołującego się kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych.

**UZASADNIENIE**

1. **Opis stanu faktycznego**

…

 Zaskarżoną decyzją z … Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego:

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

- stosując art. 15c ustawy emerytalnej ustalił wysokość świadczenia emerytalnego odwołującego się na kwotę … brutto

1. **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 rozstrzygania 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 (w tym przypadku stanowiących podstawę prawną skarżonej decyzji) 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 rozstrzygania 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 dysfunkcjonalności 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*”. Warto wreszcie wspomnieć, że podając ustne motywy uchwały, jaka zapadła 31 maja 2017 r. w sprawieI KZP 4/17, SN wprost wskazał, że „***nie żyjemy w pustce, jeżeli chodzi o prawo. Mamy Konstytucję. Dopóki ona jest, to wszyscy, wszyscy, zwłaszcza Sąd, sędziowie, mają obowiązek ją stosować i jej przestrzegać, tak ślubowaliśmy*”,** uznając ten obowiązek za **podstawowy, najważniejszy i zasadniczy** (ustne motywy orzeczenia, dostępne na stronie SN, http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty\_o\_sprawach/EditForm/I-KZP-0004\_17\_Ustne\_motywy.mp3, min. 16.58-17.30)

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 z pominięciem niekonstytucyjnych ustaw. **Dlatego też w razie niekonstytucyjności przepisów ustawy sądy mają nie tylko możność, ale wręcz obowiązek odmówienia stosowania przepisów z konstytucją sprzecznych.** Sam ustrojodawca, przewidując w art. 178 ust. 1 podległość sędziego nie wyłącznie ustawom, lecz również - a raczej przede wszystkim - Konstytucji, nałożył na sądy nie tylko możność, 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 rozstrzyganiu 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 wymiary sprawiedliwości*, „Przegląd Sądowy” 1999, z. 7-8, s. 13; R. Hauser, J. Trzciński, *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, **granicą 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 rozstrzygania 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.**

1. **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 (co mniej istotne w niniejszej sprawie) 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, przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1–3a, 5 i 6 stosuje się odpowiednio (art. 15c ust. 2), a emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nowelizowanej, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Jednocześnie ustawodawca wprowadził ograniczenie, iż wysokość emerytury ustalonej zgodnie z art. 15c ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Co więcej, ustawodawca, na mocy nowelizacji z 16 grudnia 2016 r. uchylił także wynikającą z dotychczasowego 15b ust. 2 zasadę, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. odpowiednio stosuje się m.in. art. 15 ust. 4, stanowiący, że emeryturę podwyższa się o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Obecnie nowy art. 15c ust. 2 stanowi, że odpowiednio stosuje się art. 14 i art. 15 ust. 1–3a, 5 i 6, przy czym emerytury nie podwyższa się zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. Tym samym przepis ten wyłącza odpowiednie stosowanie art. 15 ust. 4.

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 skuteczne kwestionować ich konstytucyjności.

1. **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 emerytalnej 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. **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 prawodawca, 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). 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 przed 1990 r., osobom, które z uwagi na wiek i stan zdrowia nie mają już możliwości podjęcia często jakiejkolwiek pracy i wyrównania swojej sytuacji materialnej. Czas na rozliczenie przeszłości (oczywiście w dopuszczalnych w demokratycznym państwie prawa), o czym wspominał w przywołanym orzeczeniu z i TK i ETPK już minął**. Takie działanie stanowi wprost zaprzeczenie zasady zaufania obywateli do państwa.

Należy wspomnieć, że także w ocenie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (mniej drastycznym niż ostatecznie uchwalona ustawa) „*rozwiązania legislacyjne stanowią* ***zaprzeczenie zasady zaufania obywatela do państwa (art. 2 Konstytucji)***. Fundacja wskazała, że: *wszelkie odstępstwa od zasady ochrony praw nabytych – będącej przejawem konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa – powinny być oparte na mechanizmach odpowiedzialności indywidualnej funkcjonariuszy (…). Opiniowana ustawa <<przywracająca sprawiedliwość społeczną>> jest wprowadzana 27 lat po upadku reżimu komunistycznego w Polsce. Co więcej, projektowana ustawa jest drugą ustawą <<dezubekizacyjną>>. O nieskuteczności pierwszej ustawy mają świadczyć zbyt wysokie – zdaniem projektodawcy – świadczenia emerytalne funkcjonariuszy PRL. Fakt dokonania weryfikacji byłych funkcjonariuszy PRL w 1990 r., a następnie przeprowadzenie tzw. dezubekizacji w 2009 r. zmienia znacząco ciężar dowodu, którego należy oczekiwać od państwa przy ewentualnych – kolejnych – zmianach emerytur funkcjonariuszy PRL w 2016 r., tj. 27 lat po transformacji ustrojowej*”. Helsińska Fundacja Praw Człowieka słusznie podkreśliła, że negatywne stanowisko wobec rządowego projektu nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, przedstawił także Minister Spraw Zagranicznych, który argumentował, że jest to już druga zmiana prawa przewidująca kolejne obniżenie emerytur, po ponad 25 latach od upadku komunizmu w Polsce, a z EKPC wynika ogólny obowiązek zapewnienia odpowiedniej jakości prawa i konieczne jest zidentyfikowanie powodów ingerencji w materię, która dotyczy osób w podeszłym wieku, często schorowanych, dla których uzyskane świadczenie stanowi podstawowe źródło utrzymania.

Tak właśnie 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 nieusprawiedliwionym żadnymi okolicznościami. Tej samej ocenie podlega też wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą.

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*”, w związku z czym ustawa z 2009 r. spełniała wymagania ochrony praw nabytych**.**

Odnośnie ustanowionej w ustawie nowelizującej podstawy wymiaru do 0,0% za każdy rok służby do 31 lipca 1990 r. należy więc 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 właśnie **„*w racjonalnie miarkowany sposób*”**. Innymi słowy, obniżenie świadczeń emerytalnych 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 wskaźnika 0,0% z pewnością nie mieści się w tak określonych przez TK ramach konstytucyjnych, nie jest bowiem ani racjonalne ani umiarkowane.

**Tym samym ustawa, obniżając prawa nabyte zdecydowanie, a wręcz krytycznie poniżej poziomu racjonalnie umiarkowanego ma oczywiście charakter jedynie represyjno-odwetowy** i jest motywowana politycznie. Dotyczy to także wyłączenia stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, takie działanie ustawodawcy nie ma bowiem żadnego racjonalnego uzasadnienia.

**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) oraz zasady niedyskryminacji (art. 32 ust. 2)**

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. W **efekcie wprowadzonej regulacji, wszystkie osoby, które pozostawały „*służbie ma rzecz totalitarnego państwa*” do 1990 r. mają obniżoną podstawę wymiaru emerytury do 0,0%.**

Należy podkreślić, że wprowadzając opisaną regulację, ustawodawca złamał zasadę równości wobec prawa („równości w prawie”): **konstytucyjnie niedopuszczalne jest bowiem tak daleko idące zróżnicowanie osób pozostających w służbie, o której mowa w art. 13b ustawy od innych ubezpieczonych, nabywających świadczenia emerytalne w tym samym czasie.** Jak już wskazano za TK, ingerencja ustawodawcy w uprawnienia emerytalne może polegać jedynie na *wprowadzeniu regulacji obniżających* ***w racjonalnie miarkowany sposób*** *świadczenia emerytalne za okres służby w tajnej policji politycznej*. Pozbawienie człowieka *de iure* całkowicie uprawnień, które nabywał do 1990 r. nie jest ani racjonalne, ani umiarkowane, pozostaje w związku z tym jako niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, naruszające istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w sprzeczności z art. 31 ust. 1 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji i nie wytrzymuje testu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowi niedopuszczalną dyskryminację (art. 32 ust. 2 Konstytucji)

Tej samej ocenie podlega też wyłączenie stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą

**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, *de facto* znosząc uprawnienia emerytalne osób, które służyły do 1990 r.** Naruszając zasadę równości, uderza tym samym w osoby niezdolne z uwagi na wiek lub stan zdrowia do wykonywania pracy zarobkowej celem uzupełnienia utraconych świadczeń. 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 „*służby 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 odnoszenie 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, reprezentując bardziej krytyczny i radykalny pogląd w zakresie oceny ustroju PRL, przyjął, 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 Rzeczpospolitej (1989-2001),* „Pamięć i Sprawiedliwość” nr 12002, s. 18 -24). Należy także odnotować, że pojecie „państwa totalitarnego” nie zostało w ustawie zdefiniowane. Choć projektodawca w projekcie ustawy wielokrotnie wskazywał, że - w jego ocenie - pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego” jest „bardziej adekwatne od dotychczas funkcjonującego na gruncie ustawy pojęcia „służba w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990”, to nawet nie podjął próby wyjaśnienia „lepszej adekwatności” nowego terminu. Jak zauważono prof. Hubert Izdebski, „*nadanie pojęciu >>państwo totalitarne<< szczególnego znaczenia, które można byłoby określić jako techniczne – gdyby służyło ono, czego nie czyni, legislacyjnemu dookreśleniu materii oraz gdyby nie miało określonego wydźwięku polityczno-ideologicznego, znajdującego się poza sferą analizy stricte prawnej. Ocena prawna nie może, w każdym razie, nie uwzględniać stanowiska przedstawicieli odpowiednich nauk społecznych, dla znaczącej większości których wydarzenia roku 1956 stanowiły istotną cezurę w dziejach „Polski Ludowej”, oddzielając okres państwa totalitarnego i okres państwa oczywiście niedemokratycznego, lecz już nie totalitarnego*”.

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. „***Wprawdzie 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 **tyle regulacja stanowiąca podstawę skarżonej decyzji obniżając je drastycznie, w sposób niespotykany, wręcz można ocenić: likwiduje prawo do świadczeń emerytalnych** w sposób konstytucyjnie niedopuszczalny (tak: Magdalena Szczepańska w opinii dotyczącej poselskiego projektu ustawy – druk nr 3334 z 16 czerwca 2015 r.). Uwagi te dotyczą także wyłączenia stosowania art. 15 ust. 4, stanowiącego o podwyższeniu emerytury o 15% podstawy wymiaru emerytowi, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą

**1.6. 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 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. Arbitralne obniżenie przysługującego świadczenia emerytalnego na podstawie skarżonej decyzji jest nieuzasadnioną represją, a nawet formą wymierzenia kary. Wydanie zaskarżonej decyzji nastąpiło bez przeprowadzenia przez Organ jakiegokolwiek postępowania sprawdzającego, weryfikującego zasadność, adekwatność, legalność, słuszność i proporcjonalność obniżenia świadczenia emerytalnego. Takie postępowania organu władzy publicznej, w sferze stosowania środków represyjnych wobec jednostki, narusza prawo do obrony i domniemanie niewinności.

1. **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. 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. Zasada prawidłowej legislacji została także naruszona poprzez niezgodność uzasadnienia projektu ustawy z uchwalonym jej brzmieniem. W uzasadnieniu projektodawca wskazywał bowiem, że „*projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL*”, „*w ocenie projektodawcy konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*”, czy że chodzi o „*zniesienie przywilejów emerytalno-rentowych wynikających z faktu wysokich uposażeń, jakie państwo komunistyczne zapewniało funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa, zwłaszcza tym, którzy wykazywali się gorliwością i dyspozycyjnością*”. W ustawie natomiast zniesiono nie przywileje „związane z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL”, a zniesiono prawa wynikające z tej pracy - poprzez ustalenie wskaźnika 0,0% (co nie jest równoznaczne z „ograniczeniem przywilejów”, bo emerytura sama w sobie nie jest przywilejem, zaś „ograniczenie” to nie to samo, co zlikwidowanie).

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 konstytucjonaliści (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 odnosiły się do poważnych wątpliwości co do kworum podczas obrad i przeprowadzonych głosowań, 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;

Ponadto, 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.

Należy wreszcie zwrócić uwagę, że 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.

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”.

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 emerytalnej. Wymienione okoliczności doprowadziły autorów wszystkich trzech wymienionych opinii (A. Rakowską-Trelę, R. Balickiego i D. Dudka) do wniosku, iż wskazane naruszenia prawa powodują proceduralną niekonstytucyjność „przyjętych” ustaw.

*Dowód: opinie sporządzone na zlecenie Kancelarii sejmu i Kancelarii Prezydenta*

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.

1. **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.**

Sytuacja skarżącego …

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).**

*Załączniki:*