

Warszawa, dnia 13 maja 2019 roku

712/2019/51668/PSP/JJ

**Sąd Okręgowy
w Lublinie
VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych
Pl. Czechowicza 1
20-003 Lublin**

Dot. sygn. akt: VIII U 498/19

**Opinia przyjaciela sądu
(amicus curiae)
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: „HFPC”) z siedzibą w Warszawie przy ul. Zgoda 11 na podstawie art. 63 w zw. z art. 61 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹ pragniemy przedstawić stanowisko w rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy w Lublinie sprawie z odwołania pana XXXX XXXXXX (sygn. akt VIII U 498/19).

I. Uwagi wprowadzające

„Opinia przyjaciela sądu” (amicus curiae) to znana w praktyce sądów zagranicznych i w kilkudziesięciu sprawach także w Polsce forma wyrażania poglądu przez organizacje pozarządowe na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Opinia ta formułowana jest na podstawie informacji oraz badań uzyskanych przy wykonywaniu działalności statutowej. „Opinia przyjaciela sądu” ma w swoim założeniu pomóc sądowi w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu.

Do celów statutowych HFPC należy działanie na rzecz ochrony praw człowieka (§ 8 pkt 4 Statutu HFPC). W ocenie HFPC niniejsza sprawa dotyczy praw i zasad, które wynika z tego, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, czyli m.in. zasad ochrony praw nabytych, zaufania obywateli do państwa. Ponadto niniejszą sprawę należy rozpatrywać także w kontekście prawa do zabezpieczenia społecznego

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 z późn. zm.

oraz poszanowania prawa własności. Warto zwrócić również uwagę, że HFPC przedstawiała swoją opinię² w toku procesu legislacyjnego nad tzw. II ustawą dezubekizacyjną z 2016 r., wskazując na to, że jej kształt może naruszać postanowienia Konstytucji RP oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³ (dalej: EKPC). Jednocześnie pokazuje to, że sprawy dotyczące obniżania świadczeń byłym funkcjonariuszom służb znajdują się od dłuższego czasu w zainteresowaniu Fundacji.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, przez złożenie niniejszej „opinii przyjaciela sądu” pragnie zwrócić uwagę Sądu na kwestie stosowania krajowych i międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka w sprawach dotyczących redukcji uprawnień i przywilejów funkcjonariuszy służb, których działalność jest kwestionowana w wyniku zachodzących zmian politycznych i rozliczania się z przeszłością.

II. Stan faktyczny

Decyzją z dnia 28 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (nr pisma XXXXX-XXXXXXX, nr ewidencyjny XXXXXX) ustalił ponownie wymiar wysokości renty inwalidzkiej pana XXXXX XXXXXXX. Od dnia 1 października 2017 r. wysokość świadczenia ustalono na kwotę 1000,00 zł brutto, co po potrąceniu należnych składek i zaliczki na podatek dochodowy daje do wypłaty kwotę w wysokości 854,00 zł. Wcześniej, przed obniżeniem, świadczenie pana XXXX XXXXXXX wynosiło 3493,28 zł brutto - 2888,66 zł do wypłaty.

Ponowne ustalenie wymiaru renty inwalidzkiej miało związek z wejściem w życie 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. poz. 2270) – dalej: nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. W szczególności wynika ono z wprowadzenia art. 13b do 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 rodzin⁴, który wskazuje organizacje i instytucje, w których służba w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. uznawana jest za służbę na rzecz totalitarnego państwa. Za służbę taką uznano służbę w Zarządzie Polityczno-Wychowawczym oraz jego odpowiednikach terenowych (art. 13 b ust. 5 lit e tiret trzeci).

Sposób obliczenia wysokości renty inwalidzkiej dla osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa określa art. 22a ustawy zaopatrzeniowej, w tym art. 22a

² Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z dnia 13 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 1061), dostęp: <https://www.hfhr.pl/opinia-hfpc-o-projekcie-ustawy-dezubekizacyjnej/>.

³ Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 288 z późn. zm.

ust. 2, zgodnie z którym w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej. Ponadto art. 22a ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej zastrzega, że wysokość renty inwalidzkiej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Z akt sprawy wynika, że pan XXXXX od dnia 1 kwietnia 1972 r. był funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej. W dniu 8 lutego 1982 r. podczas pościgu za przestępcą został wielokrotnie postrzelony i odniósł ciężkie rany. W okresie od 8 lutego 1982 r. do 15 lipca 1983 r. przebywał w szpitalach, sanatoriach oraz leczył się ambulatoryjnie. Z informacji wskazanych przed pana XXXXX wynika, że w okresie przebywania na zwolnieniu lekarskim został mianowany na stanowisko Zastępcy Kierownika Komisariatu MO ds. Polityczno-Wychowawczych. Jednak, jak wskazuje pan XXXXX – nigdy nie podjął on czynności na tym stanowisku. Przeniesienie na to stanowisko odbyło się z dniem 1 lutego 1983 r., w sytuacji gdy zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej nr 107/83 pan XXXXX XXXXXX został uznany za inwalidę II stopnia od dnia 8 lutego 1982 r., a w konsekwencji za niezdolnego do służby.

Okres zajmowania stanowiska na stanowisku Zastępcy Kierownika MO ds. Polityczno-Wychowawczych został uznany przez Instytut Pamięci Narodowej za okres pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa (informacja o przebiegu służby nr 389800/2017). Jednocześnie IPN zaznaczył, że przeniesienie na to stanowisko odbyło się w celu zwiększenia uposażenia przed otrzymaniem świadczeń rentowych.

III. Stan prawny

1. Wstęp

Niniejszą sprawę należy rozpatrywać w kontekście ograniczenia w korzystaniu z prawa do świadczenia z zabezpieczenia społecznego (art 67 Konstytucji RP). W niniejszej sprawie należy uwzględnić także art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC, który chroni prawo własności. Istotne znaczenie ma również zasada ochrony praw nabytych, wynikająca z zasady zaufania obywateli do państwa, którą wywodzi się z art. 2 Konstytucji RP. Wobec tego sprawdzenia wymaga, czy ingerencja ta spełnia warunki dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, wynikające z Konstytucji RP oraz EKPC.

Należy zauważyć, że nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. jest już kolejnym działaniem ustawodawcy nakierowanym na zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL. Podobne zamierzenie przyświecało także nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2009 r. (ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. – tzw. ustawa dezubekizacyjna). Rozwiązania przyjęte z 2009 r. zostały uznane za zgodne z Konstytucją RP (wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09) oraz z EKPC (decyzja ETPC z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie Cichopek i inni p. Polsce, skarga nr 15189/10 i inne). Jednak podkreślenia wymaga, że nowelizacja z 2016 r. przyjęła dalej idące rozwiązania niż te z 2009 r., wobec czego nie można automatycznie uznać, że także i ostatnia zmiana prawa zasługuje na aprobatę jeśli

chodzi o zgodność ze standardami konstytucyjnymi oraz międzynarodowymi. W tym kontekście należy zwrócić chociażby uwagę na jednoznacznie krytyczną opinię przedstawioną przez Sąd Najwyższy w trakcie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r.⁵

2. Prawo do zabezpieczenia społecznego

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jednocześnie przepis ten upoważnia ustawodawcę do określenia zakresu i formy zabezpieczenia społecznego w ustawie. Jak wskazuje się w ugruntowanym orzecznictwie TK, art. 67 ust. 1 Konstytucji RP nie gwarantuje konstytucyjnego prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego. Jednak swoboda ustawodawcy w zakresie urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego nie jest nieograniczona⁶. W szczególności ustawodawca nie może naruszać istoty tego prawa. Ponadto „określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia nie tylko umożliwiające im zaspokojenie podstawowych potrzeb⁷”. W wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09 TK stanął na stanowisku, że „ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*”.

Jednocześnie ograniczenie w zakresie korzystania z tego prawa musi spełniać warunki, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Czyli może zostać wprowadzone tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. A ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Okoliczności te zostaną omówione w dalszej części pisma.

3. Prawo własności

Sprawy dotyczące ograniczenia świadczeń rentowych lub emerytalnych powinny być rozpatrywane także na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, gwarantującego poszanowanie własności. ETPC wskazuje, że art. 1 Protokołu nr 1 EKPC nie gwarantuje prawa do świadczenia w określonej wysokości, jednak jeśli ustawodawstwo krajowe przewiduje prawo do otrzymania świadczenia – bez względu na to, czy w ramach systemu składkowego czy nieskładkowego – to taka sytuacja prowadzi do

⁵ Uwagi Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2016 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, nr pisma BSA III-021-525/16.

⁶ Wyrok TK z 6 lutego 2002 r., sygn. SK 11/01.

⁷ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

powstania prawa majątkowego, mieszczącego się w zakresie art. 1 Protokołu nr 1⁸, jeśli dana jednostka spełnia przesłanki do nabycia tego prawa zgodnie z ustawodawstwem krajowym. Z tego powodu obniżenie wysokości świadczenia musi być traktowane jako ingerencja w prawo własności.

Ponadto ingerencja w prawo własności musi być przede wszystkim zgodna z prawem, uzasadniona i służyć słusznemu celowi⁹. ETPC wskazał, że szczególnie w sprawach dotyczących procesów transformacji państw i rozliczeń z przeszłością państwowemu służy szeroki margines oceny¹⁰. Jednak w decyzji w sprawie Cichopek i inni p. Polsce ETPC podkreślił, że: „margines ten nie jest nieograniczony. Trybunał musi być przekonany, że istnieje właściwe zachowanie proporcji pomiędzy użytymi środkami a celem, który ma być osiągnięty środkami stosowanymi przez państwo. Wymóg ten wyrażony jest poprzez pojęcie „sprawiedliwej równowagi”, która musi zostać osiągnięta pomiędzy żądaniami wynikającymi z powszechnego interesu społeczności a wymogami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki. W szczególności Trybunał musi ustalić, czy z powodu ingerencji państwa osoba zainteresowana musiała ponieść nieproporcjonalny i nadmierny ciężar”.

Przy czym ETPC zauważa, że „cel, jakim było wyeliminowanie lub obniżenie nieuzasadnionych lub wygórowanych świadczeń z tytułu ubezpieczenia społecznego, realizowany przez ustawodawców krajowych, jest słuszny. W szczególności, ustawodawca krajowy ma prawo zlikwidować przywileje finansowe o charakterze politycznym, przyznane byłym funkcjonariuszom przez reżimy totalitarne. Może to uczynić pod warunkiem, że (...) podjęte kroki nie są niewspółmierne”. Przy czym ETPC wskazuje, że ocena proporcjonalności ingerencji może być różna w zależności do szczególnych okoliczności sprawy i sytuacji osobistą konkretnej jednostki¹¹.

4. Zasada ochrony praw nabytych

Przy rozpatrywaniu niniejszej sprawy zasadne jest odwołanie również do art. 2 Konstytucji RP, który stanowi źródło m. in. zasady ochrony praw nabytych. Jak wskazuje się w orzecznictwie TK zakazuje ona arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce¹². Zasada ta znajduje zastosowanie m.in. w kontekście uprawnień emerytalno-rentowych. Jednocześnie nie oznacza ona nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych.

⁸ Protokół sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.

⁹ Wyrok ETPC z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie *Andrejeva p. Łotwie*, skarga nr 55707/00, § 77; decyzja ETPC (Wielka Izba) z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie *Stec i inni p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 65731/01 i 65900/01; oraz wyrok ETPC z dnia 12 października 2004 r. w sprawie *Kjartan Ásmundsson p. Islandii*, skarga nr 60669/00, § 39; wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *Rasmussen p. Polsce*, skarga nr 38886/05, § 71; decyzja ETPC z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie *Panfile p. Rumunii*, skarga nr 13902/11, § 15; Wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Broniowski p. Polsce*, skarga nr 31443/96, § 147-148; wyrok ETPC z dnia 22 lutego 2005 r. w sprawie *Hutten-Czapska p. Polsce*, skarga nr 35014/97, §§ 163-164.

¹⁰ Wyroki ETPC w sprawach *Broniowski*, cytowana powyżej, § 182; *Hutten-Czapska*, cytowana powyżej, § 166, z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie *Jahn i inni p. Niemcom*, skargi nr 46720/99, 72203/01 i 72552/01, § 113; wyrok ETPC z dnia 25 października 2012 r. w sprawie *Vistiņš i Perepjolkins p. Łotwie* [GC], skarga nr 71234/01, § 113.

¹¹ Decyzja ETPC z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie *Cichopek i inni p. Polsce*, skarga nr 15189/10 i inne, § 137.

¹² Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

Ponadto podkreśla się, że zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie¹³.

Jednocześnie, aby uznać, że ingerencja w prawa słusznie nabyte jest konstytucyjna, musi ona spełniać szereg wymogów. Przede wszystkim ograniczenie praw musi znajdować podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Ponadto nie może istnieć możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych. Jednocześnie wartości konstytucyjne, które mają uzasadniać ingerencję w prawa nabyte, muszą mieć pierwszeństwo w konkretnej sytuacji przed wartościami, które uzasadniałyby zachowanie praw. Jednocześnie istotne jest, czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji¹⁴.

5. Ingerencja w prawa i wolności

W ocenie HFPC niniejsza sprawa dotyczy ingerencji w sferę praw pana XXXX XXXXX, w szczególności wskazane wyżej prawa - prawo do zabezpieczenia społecznego oraz prawo poszanowania własności. Na skutek nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. pan XXXXX XXXXXX obecnie otrzymuje rentę inwalidzką w kwocie 1 000 zł (854 zł do wypłaty), a wcześniej otrzymywał on świadczenie w wysokości 3493, 28 zł brutto - 2888,66 zł do wypłaty. Różnica w wysokości świadczenia do wypłaty wynosi 2034,66 zł, co wskazuje, że wysokość świadczenia pana XXXXXX została obniżona o niemal 70,5%. Należy również podnieść wątpliwości co do zgodności tej ingerencji z zasadą ochrony prawa nabytych.

Wobec tego niezbędne jest dokonanie oceny, czy ingerencja w sferę praw pana XXXXXX spełnia – ujmując ogólnie – warunki proporcjonalności. Wobec istotnych podobieństw między tzw. testem proporcjonalności ograniczeń praw i wolności człowieka wynikającym z Konstytucji RP, a także tym, którym posługuje się w swoim orzecznictwie EPTC, kwestie te zostaną omówione wspólnie. Ponadto rozważania te będą miały istotną wartość dla oceny tego, czy w niniejszej sprawie można stwierdzić, czy doszło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych.

6. Ocena proporcjonalności

W ogólności zasada proporcjonalności zakłada, że aby dana ingerencja w wolność lub prawo jednostki była dopuszczalna, muszą zostać spełnione przesłanki przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto. Przy czym podkreślenia wymaga, że ocena ta musi być dokonywana konkretnie, z uwzględnieniem realiów niniejszej sprawy i szczególnych okoliczności. Tylko wówczas tzw. test proporcjonalności ingerencji w sferę praw pana XXXXX XXXXX zostanie dokonany w sposób prawidłowy.

Wymóg przydatności oznacza, że dana ingerencja w wolność będzie dopuszczalna jedynie wówczas, gdy będzie ona racjonalnie uzasadniona oraz bezpośrednio służyć realizacji uzasadnionego celu w świetle Konstytucji lub EKPC. Jak zostało już wskazane, ETPC oraz TK uznały, że legitymowanym celem, który może

¹³ Wyroki TK: z dnia 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91; z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98; z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99; z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09.

uzasadniać ingerencję w uprawnienia emerytalne funkcjonariuszy może być dążenie państwa do rozliczenia się z totalitarną lub autorytarną przeszłością. Celem wprowadzonych w 2016 r. zmian miało być zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL. Nie negując – w ogólności – zasadności takich działań państwa, należy jednak podnieść wątpliwości, czy można uznać, że takie dążenie w sposób racjonalny uzasadnia obniżenie renty inwalidzkiej pana XXXX XXXXX. W tym kontekście istotne jest to, jak on sam podkreśla w swoim odwołaniu, że w rzeczywistości – ze względu na szczególne okoliczności – nawet przez jeden dzień nie wykonywał obowiązków Zastępcy Kierownika Komisariatu MO ds. Polityczno – Wychowawczych. Na to stanowisko służbowe, zgodnie z relacją pana XXXXX, został przeniesiony bez wniosku, w celu zwiększenia uposażenia przed otrzymaniem świadczeń rentowych, co zauważył również Instytut Pamięci Narodowej w Informacji o przebiegu służby nr 389800/2017. Przeniesienie na to stanowisko odbyło się z dniem 1 lutego 1983 r., w sytuacji gdy zgodnie z orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej nr 107/83 pan XXXXX XXXXX został uznany za inwalidę II stopnia od dnia 8 lutego 1982 r., a w konsekwencji za niezdolnego do służby. W efekcie nie pełnił on czynności służbowych na stanowisku, które przez ustawodawcę zostało potraktowane jako pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa. Wobec tego pozbawione racjonalnego uzasadnienia jest rozliczanie się z dziedzictwem komunizmu przez ograniczenie praw emerytalnych osoby, która w ogóle w faktyczny sposób nie uczestniczyła w strukturach, których działalność została następnie potępiona przez ustawodawcę.

Drugi element testu proporcjonalności stanowi przesłanka niezbędności. Zakłada ona, że ograniczenie wolności jest dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy legitymowanego celu nie można w sposób podobnie efektywny osiągnąć bez ustanowienia takich restrykcji¹⁵ lub za pomocą ograniczeń łagodniejszych niż te, na które zdecydował się ustawodawca.¹⁶ Wydaje się, że dla przeprowadzenia tzw. dekomunizacji czy „dezubekizacji” nie jest niezbędne pozbawianie ponad 70 % świadczenia rentowego pana XXXX XXXX. W szczególności ze względu na omówioną wyżej jego szczególną sytuację i brak rzeczywistej służby na rzecz totalitarnego państwa. Nawet gdyby przyjąć, że za okres, który został uznany za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa - w przypadku pana XXXXX niecałe 5 miesięcy – uzasadnia przyjęcie dla tego okresu przelicznika 0% dla ustalenia wysokości świadczenia, to trudno jest znaleźć uzasadnienie dla uznania, że niezbędne jest ograniczenia z tego powodu renty do poziomu najniższej renty minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.

Ostatnim elementem testu proporcjonalności jest tzw. zasada proporcjonalności sensu stricto, polegająca na sprawdzeniu, „czy efekty zaskarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”¹⁷. Inaczej, jak ujął to na kanwie spraw emerytalnych ETPC – czy istnieje sprawiedliwa równowaga między interesem ogólnym a prawami jednostki. Należy podnieść szereg argumentów, które mogą przesądzić, że ingerencja w sferę praw pana XXXXX uznana zostanie za nieproporcjonalną.

Po pierwsze – do czego nawiązuje orzecznictwo ETPC – dokonując obniżenia świadczenia rentowego pana XXXXX nie wzięto pod uwagę jego indywidualnej

¹⁵ Zob. np. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11.

¹⁶ Zob. np. wyrok TK z 16 października 2014 r., sygn. SK 20/12.

¹⁷ Zob. np. wyrok TK z 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12.

sytuacji, a przyjęty przez ustawodawcę mechanizm opiera się na odpowiedzialności zbiorowej. Taki automatyzm jawi się jako nieproporcjonalne ograniczenie praw związanych z zabezpieczeniem społecznym. Jak już zostało wskazane wyżej, pan XXXXX nie wykonywał w rzeczywistości służby na rzecz totalitarnego państwa chociażby przez jeden dzień, co mogłoby uzasadniać obniżenie świadczeń emerytalno-rentownych. Co więcej, stał się on niezdolny do służby podczas wypadku, do którego doszło w trakcie pełnienia przez niego czynności służbowych. W tym miejscu należy wskazać, że mechanizm odpowiedzialności zbiorowej został zakwestionowany przez ETPC w sprawie Soro p. Estonii¹⁸, która dotyczyła rygorów zatajenia współpracy ze służbami komunistycznymi przez osobę zatrudnioną w KGB jako kierowca. W efekcie ETPC uznał, że doszło do naruszenie art. 8 EKPC (prawo do poszanowania prywatności) przez brak uwzględnienia charakteru wykonywanej pracy w tego typu sprawach.

Ponadto istotne znaczenie może mieć również czas, w którym dokonuje się obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych byłych funkcjonariuszy. Ma to miejsce 27 lat po upadku reżimu komunistycznego w Polsce, a ponadto nowelizacja ustawy zaopatrzeniowej jest drugą, po nowelizacji z 2009 r. regulacją zmierzającą do rozliczenia się z dziedzictwem PRL. Wobec tego należy postawić pytanie, czy ustawodawca powinien być uprawniony w nieskończoność do wydawania kolejnych aktów w tym obszarze. Co ciekawe ETPC w wyroku w sprawie Zickus p. Litwie¹⁹ uznał, że dla oceny proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań ma znaczenie czas, jaki upłynął od zaprzestania współpracy z KGB. Doprowadziło to do konkluzji, że ograniczenia w sprawowaniu funkcji – w ramach działań dekomunizacyjnych - stanowiły nieproporcjonalną i nieuzasadnioną ingerencję w prawo do ochrony życia prywatnego skarżącego (art. 8 EKPC).

Wreszcie należy poddać w wątpliwość skalę obniżenia renty inwalidzkiej pana XXXX XXXXX. Jego świadczenie zostało obniżone o ponad 70 %. W tym kontekście należy podkreślić, że oceniając skutki nowelizacji ustawy zaopatrzeniowej z 2009 r. ETPC oraz TK wzięły pod uwagę, że w większości przypadków wówczas doszło do obniżenia świadczeń o ok. 25-30%, co w ocenie tych organów nie było wielkością znaczącą, co w efekcie doprowadziło do uznania, że taka ingerencja jest dopuszczalna i zgodna z wartościami konstytucyjnymi i konwencyjnymi. Jednocześnie należy przypomnieć, że oceniając konstytucyjność regulacji z 2009 r. TK stwierdził, że „do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego członków Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej doszłoby w szczególności, gdyby ustawodawca odebrał im prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego”²⁰. Obecnie pan XXXXX otrzymuje 854 zł netto renty, natomiast zgodnie z informacjami Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych²¹ wartość minimum socjalnego za 2018 r. szacuje się na poziomie 1 151,97 zł (dla gospodarstwa emeryckiego jednoosobowego) oraz 954,95 zł (dla jednej osoby w gospodarstwie emeryckim dwuosobowym). Oznacza to, że obecnie pan XXXXX XXXXX otrzymuje środki, których wartość plasuje się poniżej minimum socjalnego, co skutkuje tym, że może on nie być w stanie zaspokajać swoich potrzeb na takim poziomie, aby

¹⁸ Wyrok ETPC z dnia 3 września 2015 r., skarga nr 22588/08.

¹⁹ Wyrok ETPC z dnia 7 kwietnia 2009 r., skarga nr 6652/02.

²⁰ Wyrok TK z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09.

²¹ Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Informacja o poziomie minimum socjalnego w 2018 r., dostęp: <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>.

umożliwiło to „reprodukcję sił życiowych, posiadania i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych”²².

W efekcie należy uznać, że bardzo znaczna redukcja świadczenia rentowego pana XXXXX nakłada na niego nieproporcjonalny ciężar, który trudno jest uzasadnić celem, jakim jest konieczność rozliczenia się z komunistyczną przeszłością. Ponadto należy poddać w wątpliwość to, czy w stosunku do Pana XXXXX można mówić o tym, że uprawnienia nabył on w sposób niesłuszny – co wykluczałoby gwarancje wynikające z zasady ochrony praw nabytych. Przemawia za tym fakt, że w rzeczywistości Pan XXXXX nigdy nie wykonywał funkcji ani zadań na stanowisku, na którym służba została uznana przez ustawodawcę za działalność na rzecz totalitarnego państwa.

IV. Kompetencja Sądu do odmowy zastosowania przepisu sprzecznego z Konstytucją oraz EKPC

W ocenie HFPC w niniejszej sprawie Sąd powinien rozważyć możliwość odmowy zastosowania przepisu ustawowego, w razie uznania jego sprzeczności z konstytucją oraz EKPC.

W przypadku niezgodności regulacji ustawowej z EKPC kwestię tę rozstrzyga art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Wobec tego, w sytuacji uznania przez Sąd, że regulacja będąca podstawą decyzji w sprawie pana XXXXX narusza m.in. art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, powinnością Sądu jest pominięcie podczas rozstrzygania sprawy tej regulacji. W tym przypadku nie jest konieczne oczekiwanie na eliminację normy z systemu prawa w sposób generalny, ale może być to dokonane także na potrzeby indywidualnej sprawy i tylko w jej granicach.

Podobnie konstytucyjne umocowanie znajduje podstawa do oceny konstytucyjności przepisu ustawowego przez sąd powszechny. Jest to ściśle związane z kwestią bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Wskazuje się, że bezpośrednio stosowanie Konstytucji może przybierać różnorodną postać. W szczególności może polegać na dokonaniu przez sąd oceny konstytucyjności danego przepisu ustawy i, w razie stwierdzenia jego niezgodności z Konstytucją, odmowie jego zastosowania w danej sprawie.

W tym kontekście należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r.²³, w którym NSA wskazał, że: „kognicja Naczelnego Sądu Administracyjnego obejmuje w ramach bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2) także możliwość niezastosowania in concreto przepisu ustawy. W takim wypadku istnieje powinność zastosowania bezpośrednio normy konstytucyjnej (...) na wypadek konfliktu między treścią normy konstytucyjnej i ustawowej. Decyduje o tym zasada zobowiązująca sąd do podległości normie hierarchicznie wyższej spośród dwóch typów aktów normatywnych wymienionych w art. 178 ust. 1 Konstytucji”.

²² Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Informacja o poziomie minimum socjalnego w 2018 r., dostęp: <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>.

²³ Wyrok NSA z dnia 24 października 2000 r., sygn. V SA 613/00.

Dokonywanie opisanej powyżej kontroli nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, albowiem orzeczenia sądów nie eliminują niekonstytucyjnych przepisów z obrotu prawnego. Co więcej, za dopuszczalnością sprawowania przez sądy administracyjne kontroli in concreto przemawiają zakorzenione w Konstytucji zasady pierwszeństwa norm hierarchicznie wyższych (*lex superior derogat legi inferiori*), tj. norm Konstytucji, oraz podlegania przez sędziów wyłącznie Konstytucji i ustawom.

Podobne stanowisko zajął prof. B. Banaszak, który wskazuje, że: „Z kolei art. 188 pkt 1 [Konstytucji RP – przyp.] stanowi wprawdzie, że TK orzeka w sprawach zgodności ustaw z konstytucją, ale nie można z tego wyprowadzać zbyt daleko idących wniosków oznaczających, że żaden inny organ stosujący Konstytucję nie może odmówić stosowania ustawy sprzecznej, jego zdaniem, z Konstytucją. Po cóż sędzia miałby podlegać konstytucji i mógł ją bezpośrednio stosować, gdyby nie mógł, badając zgodność ustawy z konstytucją, wyciągnąć z tego żadnych wniosków, poza jednym – oddalić zarzut niekonstytucyjności ustawy. Oczywiście nie chodzi o przyznanie sądom prawa do stwierdzania niekonstytucyjności ustaw i do decydowania na tej podstawie o utracie mocy wiążącej przez ustawy. Chodzi jedynie o kontrolę incydentalną, ad casum i ze skutkiem *inter partes*, prowadzącą co najwyżej do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie ustawy uznanej przez sąd za sprzeczną z konstytucją”²⁴.

Również Sąd Najwyższy w niedawnym orzecznictwie podkreślił znaczenie bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych. Przykładowo miało to miejsce w wyrokach: z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt V CSK 413/15 oraz V CSK 377/15, a także w uchwale z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17. Co istotne, jako jednym z motywów sięgnięcia do kwestii konstytucyjnych przez SN stała się sytuacja związana z Trybunałem Konstytucyjnym.

Od jesieni 2015 r. TK pogrążony jest w poważnym kryzysie wywołanym działaniami parlamentu. Kolejne akty prawne doprowadziły niemal do sparaliżowania jego pracy, na co zwrócił uwagę sam TK w wyrokach z 3 grudnia 2015 r., 9 grudnia 2015 r., 9 marca 2016 r. oraz 11 sierpnia 2016 r. Również Komisja Wenecka krytykowała zmiany wprowadzane przez partię rządzącą jako zagrażające ustrojowej pozycji TK i systemowi trójpodziału władzy w Polsce²⁵. Sytuacja wokół TK stała się też podstawą do złożenia przez Komisję Europejską wniosku do Rady o wszczęcie wobec Polski procedury z art. 7 TUE. Co więcej, obecnie w TK orzekają osoby, których wybór na stanowisko sędziego był, w świetle wyroku TK, wadliwy prawnie i nieskuteczny. Istnieją wątpliwości co do tego, czy wyroki wydawane z ich udziałem mają moc wiążącą. Pojawiają się także zarzuty, formułowane przez samych sędziów TK, o manipulowanie obsadą składów orzekających przez prezes TK, co do legalności powołania której również zresztą formułowane są zastrzeżenia. Znacząco obniżyła się także efektywność prac TK - w 2017 r. wydał on najmniej orzeczeń od 1999 r.²⁶ W

²⁴ B. Banaszak, *Bezpośrednie stosowanie konstytucji* [w:] *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. LEX, 2012.

²⁵ Komisja Wenecka, *Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland*, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), dostępne na: [http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2016\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2016)001-e). Polskie tłumaczenie opinii dostępne na: <http://www.hfhr.pl/komisja-wenecka-krytycznie-o-nowelizacji--ustawy-o-tk-tlumaczenie-opinii/>.

²⁶Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Raport „Pracuje tak, jak powinien”?* Trybunał Konstytucyjny w 2017 r., dostęp: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/03/HFPC-Pracuje-tak-jak-powinien--raport-TK-2017.pdf>

ostatnim czasie dochodzi również do permanentnego odwoływania przez TK terminów rozpraw lub publicznych ogłoszeń orzeczeń.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę także na słowa prof. Marka Safjana, wygłoszone podczas konferencji pt.: „Sędzia a Konstytucja” w dniu 3 marca 2017 r., z których wynika, że: „Po zneutralizowaniu TK przez władze taka [rozproszona] kontrola [konstytucyjności] staje się nieodzowna. Taka jest konieczność czasu dzisiejszego podyktowana najgłębszym interesem publicznym. Pytanie, jakie dziś stawiamy, to nie: czy należy uruchomić tę kontrolę, ale jak to zrobić w sposób dobry”²⁷.

W ocenie HFPC okoliczności te powodują powstanie zasadniczych wątpliwości, czy Trybunał Konstytucyjny to organ w dalszym ciągu zdolny do wypełniania swoich konstytucyjnych funkcji. Z tego względu, zdaniem HFPC aktualizuje się po stronie Sądu obowiązek rozważenia możliwości odstąpienia od stosowania przepisów wprowadzonych nowelizacją ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r. ze względu na ich sprzeczność z Konstytucją RP.

Jednocześnie te same względy powinny być wzięte pod uwagę podczas decydowania o zawieszeniu postępowania ze względu na pytanie prawne zadane TK przez Sąd Okręgowy w Warszawie dotyczące konstytucyjności ustawy zaopatrzeniowej²⁸. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że pytanie prawne nie obejmuje swoim zakresem wątpliwości co do zgodności z art. 1 Protokołu Nr 1 do EKPC. Ponadto występujący paraliż prac TK powinien poddawać w wątpliwość, czy rozstrzygnięcie postawione przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego zapadnie w rozsądnym terminie. Niewątpliwie zawieszenie postępowania w sposób znaczny wydłuży oczekiwanie na prawomocne rozstrzygnięcie sprawy pana XXXX XXXXX. Trzeba przy tym pamiętać, że wnosił on, aby Sąd rozpoznał jego sprawę bez zbędnej zwłoki, ze względu na jego trudną sytuację materialną i zdrowotną. Z tych względów, w ocenie HFPC, Sąd rozpoznający niniejszą sprawę, powinien rozważyć możliwość skorzystania ze swojej samodzielności jurysdykcyjnej w zakresie odmowy zastosowania przepisów ustawowych ze względu na ich sprzeczność z normami konstytucyjnymi oraz konwencyjnymi.

V. Podsumowanie

HFPC nie chce kwestionować prawa państwa do rozliczeń z przeszłością, w tym ze spuścizną reżimów totalitarnych i komunistycznych. Jednak powinno to odbywać się z poszanowaniem wartości wynikających z Konstytucji RP oraz EKPC. W szczególności ograniczanie uprawnień i przywilejów, w tym emerytalnych, byłych funkcjonariuszy służb, powinno odbywać się z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, która powinna zakładać indywidualną ocenę konkretnej sytuacji danej jednostki. W ocenie HFPC w sprawie pana XXXX XXXXX istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy ingerencja w jego prawa i wolności, dokonana na skutek znacznego obniżenia renty inwalidzkiej, jest proporcjonalna. Należy rozważyć czy została zachowana sprawiedliwa równowaga między interesem publicznym a ingerencją w prawa podstawowe jednostki, biorąc pod uwagę znaczną redukcję

²⁷Dostęp: <http://wyborcza.pl/7,75248,21447352,owacja-na-stojaco-dla-prof-gersdorf-od-setek-sedziow-i-prawnikow.html> (dostęp w dniu 22 maja 2017 r.).

²⁸ Sprawa zarejestrowana pod sygn. P 4/18.

świadczenia rentowego (ponad 70%). Istotną okolicznością, która powinna być również brana pod uwagę, jest to, że zgodnie z relacją pana XXXXX XXXXX oraz dokumentami znajdującymi się w aktach sprawy nigdy faktycznie nie pełnił on służby na stanowisku związanym z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa.

Ponadto, w razie uznania, że ingerencja dokonana w sferę praw pana XXXX XXXXX nie spełnia warunków konstytucyjnych i konwencyjnych, zdaniem HFPC Sąd powinien rozważyć możliwość odmowy zastosowania przepisów ustawy zaopatrzeniowej, które stały się podstawą wydania decyzji w sprawie pana XXXXX XXXXX. W ocenie HFPC Sąd w pełni jest uprawniony do dokonania tego, bez oczekiwania na rozstrzygnięcie tej kwestii przed Trybunał Konstytucyjny lub inny organ.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu

Danuta Przywara
Prezes Zarządu

Załączniki:

- odpisy opinii wraz z załącznikami;
- informacja odpowiadająca aktualnemu odpisowi z Krajowego Rejestru Sądowego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.