



**BIURO  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**  
Wydział do spraw Żołnierzy i Funkcjonariuszy

Warszawa,

**WZF.7060.110.2019.TO**

**Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich  
w sprawie ograniczenia emerytom i rencistom mundurowym  
prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie**

## Stan faktyczny

Sąd Okręgowy na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k.p.c. zawiesił postępowanie o wysokość policyjnej renty rodzinnej. W ocenie Sądu Okręgowego argumentem przemawiającym za takim rozstrzygnięciem było skierowanie przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego (w sprawie o sygn. akt XIII 1U 11007/18). Sąd uznał, że w sprawie tej – podobnie, jak w niniejszej – podstawowym zagadnieniem wymagającym rozstrzygnięcia będzie ocena czy przepisy, na których oparto zaskarżoną decyzję o obniżeniu renty rodzinnej, są zgodne czy niezgodne z Konstytucją RP. Przedstawiona przez Sąd zależność prawna stanowi w jego opinii okoliczność uzasadniającą zawieszenie postępowania w sprawie.

Odwołująca się wniosła o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i nakazanie Sądowi Okręgowemu kontynuowanie postępowania i wydanie merytorycznego orzeczenia w sprawie, w uzasadnieniu wskazując m.in. na naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki/w rozsądnym terminie [odpowiednio art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. dalej: Europejska Konwencja)]. W uzasadnieniu zażalenia Odwołująca odniosła się do związania pytaniem prawnym wyłącznie składu pytającego, możliwości bezpośredniego zastosowania Konstytucji, dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego, a także jej zaawansowanego wieku i stanu zdrowia.

Do sprawy przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawiając poniższe stanowisko.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zażalenie wniesione przez Odwołującą się zasługuje na uwzględnienie. Osoba je wnosząca jest bowiem kobietą w zaawansowanym wieku, chorującą na chorobę nowotworową i już z tego choćby powodu nieuzasadnione jest w tej sprawie oczekiwanie na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. W jej przypadku, ze względu na wiek i chorobę, może bowiem okazać się, że sprawiedliwość w ogóle nie zostanie wymierzona.

Co prawda Sąd Okręgowy w Warszawie powziął uzasadnioną wątpliwość, czy przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym spełniają standardy konstytucyjne, kierując pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt P 4/18). Jednak wyznaczony w tej sprawie skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego został ukształtowany niezgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 35/15; wyrok z dnia 9 marca 2016 r., sygn. akt K 47/15; wyrok z dnia 11 sierpnia 2016 r., sygn. akt K 39/16; postanowienie z dnia 7 stycznia 2016 r., sygn. akt U 8/15), tworzą go bowiem także osoby wybrane przez Sejm na obsadzone już uprzednio stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Justyn Piskorski i Jarosław Wyrembak). Rodzi to uzasadnioną wątpliwość, czy wydane w tym składzie orzeczenie rzeczywiście definitywnie rozstrzygnie przedstawiony przez Sąd Okręgowy w Warszawie problem konstytucyjny czy też stanie się źródłem kolejnych kontrowersji na tle zawisłych przed Sądem Okręgowym w Warszawie spraw dotyczących obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy i członków ich rodzin. Wątpliwość ta staje się tym bardziej **aktualna**, że Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjął do rozpoznania skargę *Xero Flor sp. z o. o. przeciwko Polsce (skarga nr 4907/18)* i wezwał polski rząd do przedstawienia stanowiska. Skarga ta zaś zawiera zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji oparty na tym, że **w sprawie spółki rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny w składzie orzekającym zasiadał sędzia, który został wybrany przez Sejm na stanowisko już obsadzone**. Może więc się okazać, że wyrok, na wydanie którego oczekuje Sąd Okręgowy w Warszawie zawieszając postępowanie, będzie wydany z naruszeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji.

W tej sytuacji w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zawieszenie postępowania sądowego w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego wcale nie gwarantuje, że w czasie tego zawieszenia dojdzie do nie budzącego wątpliwości rozstrzygnięcia o hierarchicznej zgodności norm prawnych w tym zakresie. Z art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k. p. c. wynika natomiast, że sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> k. p. c. nie pozostawia więc wątpliwości, że w takim przypadku zawieszenie postępowania ma charakter fakultatywny, zaś okolicznością

determinującą stanowisko sądu w tym zakresie jest to, czy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niniejsza sprawa może zostać rozstrzygnięta przez sąd niezależnie od wyniku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz niezależnie od tego, czy i w jakim składzie (a w szczególności czy w składzie konstytucyjnie legitymowanym) będzie orzekał Trybunał Konstytucyjny. Zakresem pytania prawnego w sprawie o sygn. akt P 4/18 (a także P 16/19) nie jest objęta bowiem kwestia, czy taka sprawa dotycząca obniżenia jej renty rodzinnej została załatwiona przez organ rentowy zgodnie ze standardem wyznaczonym przez art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). Stosownie do art. 1 tego Protokołu każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Postanowienia te nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie (ostatnio wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie Philippou przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148/10; decyzja z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie Mockiene przeciwko Litwie, skarga nr 75916/13) wskazuje, że zmniejszenie lub zaprzestanie wypłaty świadczenia emerytalnego może stanowić ingerencję w poszanowanie własności w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1. Ingerencja ta jest dopuszczalna, musi jednak być uzasadniona. Ingerencja ze strony organu władzy publicznej w poszanowanie mienia musi zatem być zgodna z prawem, musi także realizować cele, mieszczące się w granicach interesu publicznego. Ponadto każda ingerencja w poszanowanie mienia musi być rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Stąd też musi zachodzić „sprawiedliwa równowaga” pomiędzy wymogami interesu publicznego, a wymogami ochrony praw podstawowych przysługujących danej osobie.

Odnosząc te wymagania zawarte w art. 1 Protokołu Nr 1 i zdekodowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do realiów sprawy Odwołującej

się zawisłej przed sądem, stwierdzić należy, że wykładnia przepisów stanowiących podstawę prawną kwestionowanej decyzji ZER MSWiA powinna uwzględniać wiążący Polskę standard konwencyjny. Ponadto w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Art. 91 ust. 2 Konstytucji nakłada w związku z tym na sąd obowiązek odmowy zastosowania ustawy wówczas, gdyby się okazało, że nie można jej pogodzić z umową międzynarodową (w tym przypadku Europejską Konwencją Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Reguła kolizyjna zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP nakazuje jednak przede wszystkim wykorzystać taką możliwość wykładni ustawy, która da się pogodzić z Europejską Konwencją.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić trzeba, że bezpośrednią przyczynę obniżenia Odwołującej się renty rodzinnej stanowiła okoliczność, że jej zmarły mąż został uznany za osobę, która pełniła służbę w jednostkach organizacyjnych wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, tj. za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa. Zauważyć jednak należy, że art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym odbiega swoją treścią od obowiązującego w tym zakresie poprzednio art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Uprzednio sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powodował obniżenie świadczenia emerytalnego. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt II UK 246/15) oraz z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt II BU 7/15) wydanych pod rządami art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w świetle obowiązującego prawa brak było uzasadnionych przesłanek do przyjęcia, że oprócz kryterium pełnienia służby w organie bezpieczeństwa państwa, doniosłość prawną dla ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego ma przesłanka w postaci rodzaju wykonywanych przez funkcjonariusza zadań w organie.

Obecnie zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. o dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych w tym przepisie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Kryterium formalne pełnienia służby w określonych cywilnych i wojskowych formacjach zostało wzmocnione poprzez wskazanie, że jest to służba na rzecz totalitarnego państwa. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich taka konstrukcja art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w sposób nieuchronny nakazuje jednak weryfikację czy

w każdym przypadku pełnienia służby w wymienionych przez ustawodawcę instytucjach i formacjach mamy do czynienia ze służbą na rzecz totalitarnego państwa. Tylko w ten sposób zostanie bowiem zachowana systemowa spójność pomiędzy treścią art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, a treścią preambuły do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2017 r. poz. 2186 ze zm.), zwanej dalej ustawą lustracyjną. Preambuła stwierdza, że to praca albo służba w organach bezpieczeństwa państwa komunistycznego, lub pomoc udzielana tym organom, polegające na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli, była trwale związana z łamaniem praw człowieka i obywatela **na rzecz komunistycznego ustroju totalitarnego**. Skoro zatem sam ustawodawca w preambule ustawy lustracyjnej stwierdził, jakie działania są działaniami na rzecz totalitarnego państwa, to wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym powinna uwzględniać tę okoliczność, jest to bowiem jedyna legalna definicja służby na rzecz totalitarnego państwa.

Oznacza to jednak, że po zmianach dokonanych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym nie wystarczy, że organ rentowy zmniejszając emeryturę (albo jak w tym przypadku rentę rodzinną) wykaże pełnienie służby w wymienionych przez ustawodawcę cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach. Musi ponadto wykazać, że była to służba na rzecz totalitarnego państwa, która według legalnej definicji zawartej w preambule ustawy lustracyjnej polegała na zwalczaniu opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków zawodowych, łamaniu prawa do wolności słowa i zgromadzeń, gwałceniu prawa do życia, wolności, własności i bezpieczeństwa obywateli.

Tylko zaproponowany powyżej sposób wykładni art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zapewnia spójność i logiczność obowiązującego w tym zakresie prawa oraz to, że działanie, które nie zostało zakwalifikowane przez samego ustawodawcę jako działanie na rzecz totalitarnego państwa, nie spowoduje nieuzasadnionego obniżenia świadczenia emerytalnego (rentowego).

Tylko wskazana powyżej wykładnia art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym zapewni również, że ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie miała charakter ingerencji racjonalnie uzasadnionej w rozumieniu art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W interesie publicznym jak wymaga tego standard konwencji leży bowiem, aby osoby, które w sensie materialnym nie pełniły służby na rzecz państwa totalitarnego, co zresztą sam ustawodawca potwierdził, definiując służbę na rzecz tego państwa, nie ponosiły konsekwencji w postaci obniżenia świadczenia emerytalnego (rentowego). Tylko wtedy też ingerencja w prawo do poszanowania mienia będzie rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu. Zostanie wówczas osiągnięta „sprawiedliwa równowaga” pomiędzy wymogami interesu powszechnego społeczeństwa, a wymogami praw podstawowych przysługujących osobie (por. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie Philippou przeciwko Cyprowi, skarga nr 71148/10).

Należy zaznaczyć, iż na gruncie indywidualnych spraw (np. XI U 998/19, XI U 1039/19, X U 464/19, X U 864/19, X U 426/19, X U 695/19, X U 439/19) Sąd Okręgowy w Katowicach dzieląc – co do zasady – argumentację Rzecznika oddalił wnioski o zawieszenie postępowania i na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. zmienił błędne decyzje przywracając odwołującym się świadczenia emerytalno-rentowe. Merytoryczne rozstrzygnięcia podjęły też Sądy Okręgowe w Rzeszowie, Wrocławiu, Lublinie, Białymstoku, Gliwicach, Warszawie i w Suwałkach - wydając w ostatnim czasie – wyroki zmieniające decyzje, nakazujące przywrócenie świadczeń w wysokości sprzed 1 października 2017 r.

Zawieszenie postępowania nie powinno mieć ponadto arbitralnego charakteru. Za postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Lublinie (z dnia 4 października 2019 r., sygn. akt III AUz 145/19) zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny do dnia dzisiejszego tj. od przeszło półtora roku, nie podjął w sprawie czynności zmierzających do jej rozstrzygnięcia. Podkreślić przy tym wypada, że wymaganie rozsądnego terminu postępowania obowiązuje także sądy konstytucyjne (np. ETPCz w sprawie *Gast i Popp przeciwko Niemcom nr 29357/95* ). W wyroku *Orsus i inni przeciwko Chorwacji (nr 15766/03)* Europejski Trybunał wskazał, że sąd konstytucyjny powinien niekiedy wziąć pod rozwagę inne

okoliczności niż chronologiczny porządek wyznaczania spraw, takie jak istota sprawy i jej znaczenie polityczne oraz społeczne. Następnie Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazuje, że biorąc pod uwagę charakter niniejszego postępowania, w którym przedmiotem sporu jest świadczenie zapewniające wnioskodawcy podstawową egzystencję, zawieszenie postępowania na obecnym etapie prowadzi do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych zaliczane są bowiem do kategorii spraw, które powinny być rozpoznawane ze szczególną starannością w zakresie szybkości postępowania ze względu na charakter dochodzonych roszczeń z reguły służących zapewnieniu środków utrzymania osobom w podeszłym wieku i w trudnej sytuacji materialnej (*ETPCz w sprawie Styranoski przeciwko Polsce, nr 28616/95*). Tymczasem od 1 października 2017 r. na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Odwołująca otrzymuje obniżoną rentę rodzinną.

Należy podkreślić, że od wniesienia odwołania minęły już przeszło dwa lata, po których Sąd Okręgowy postanowił zawiesić postępowanie. Odwołująca się w ostatnim czasie otrzymała wyniki badań wskazujące na chorobę nowotworową. Obecnie oczekuje na informację na temat dalszego leczenia. Odwołująca nie ma więc już czasu, aby czekać na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, które samo może być dodatkowo – jak wskazano powyżej – wydane z naruszeniem art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji.

W powyższym kontekście zwrócić należy uwagę, że w sprawie *X przeciwko Francji (nr 18020/91)*, dotyczącej obywatela Francji zakażonego wirusem HIV podczas transfuzji krwi – Europejski Trybunał zauważył, że pogarszający się stan zdrowia Skarżącego nakłada na Państwo obowiązek przyspieszenia procedur związanych ze skargą. Tymczasem od momentu złożenia w tej sprawie skargi do Ministra Zdrowia do wystąpienia ze skargą do sądu upłynęły dwa lata. Krótco po wpłynięciu sprawy do sądu Skarżący zmarł. Europejski Trybunał stwierdzając naruszenie art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji uznał wówczas, że Sąd winien był po wpłynięciu sprawy wiążąco nakazać Ministrowi Zdrowia przedstawienie odpowiedzi na skargę, względnie wydać rozstrzygnięcie bez takiego stanowiska.

Z uwagi na przedstawioną argumentację w niniejszej sprawie, Sąd nie powinien oczekiwać na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ale w celu uniknięcia potencjalnych



zarzutów dotyczących pozbawienia prawa do sądu – samodzielnie rozstrzygnąć sprawę, dokonując przyjaznej Europejskiej Konwencji wykładni przepisów emerytalnych. Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich poparł złożone w sprawie zażalenie i wniósł o uchylene postanowienia Sądu Okręgowego o zawieszeniu postępowania.