



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

Warszawa, 30 maja 2019

**WZF.7060.1384.2017.TO**

**Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich  
w sprawie odwołań od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA  
obniżających z dniem 1 października 2017 r.  
świadczenia emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom  
służb ochrony państwa PRL**

Na wstępie należy wskazać, że sam 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 orzecnictwem 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 sądami spraw dotyczących obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy i członków ich rodzin.

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 nie jest objęta bowiem kwestia, czy sprawa dotycząca obniżenia emerytury i renty 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 spraw *a casu ad casum* zawisłych 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 przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych mogła stanowić okoliczność, że funkcjonariusz został uznany za osobę, która przez określony czas pełniła służbę w jednostce organizacyjnej wymienionej 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. do 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 rentę inwalidzką) 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).