

# **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**

[https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dezubekizacja-stanowisko-RPO-ws-odwolan-od-decyzji-ws-emerytur-mundurowych?fbclid=IwAR1v3ToU7qWNJG8x66QH71rtbegZK6lKoERvjnaV\\_Tx3LoyNtxtJw\\_tFgg0](https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dezubekizacja-stanowisko-RPO-ws-odwolan-od-decyzji-ws-emerytur-mundurowych?fbclid=IwAR1v3ToU7qWNJG8x66QH71rtbegZK6lKoERvjnaV_Tx3LoyNtxtJw_tFgg0)

Data: 2019-06-10

- **Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich sądy okręgowe mogą rozstrzygać odwołania niezależnie od wyniku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.**
- **W pismach procesowych istotne jest powoływanie się na standardy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w tym Protokołu Dodatkowego Nr 1.**
- **Jeśli ustawodawca wprowadził do systemu prawnego pojęcie „totalitarnego państwa” to powinno ono znaleźć swój wyraz w indywidualnej ocenie postępowania konkretnego funkcjonariusza, pełniącego służbę w okresie PRL.**

Ustawa z 16 grudnia 2016 r., na podstawie której obniżone świadczenia wszystkim, którzy choć jeden dzień służyli w PRL w formacjach uznanych przez ustawodawcę za służące totalitarnemu państwu, przewiduje, że od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA można się odwołać do Sądu Okręgowego w Warszawie. Sam Sąd miał jednak uzasadnioną wątpliwość, czy przepisy ustawy spełniają standardy konstytucyjne. Skierował więc pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego[1]. Jednak wyznaczony w tej sprawie skład orzekający został ukształtowany niezgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego[2], 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 orzeczenie rzeczywiście definitywnie rozstrzygnie przedstawiony przez Sąd Okręgowy w Warszawie problem konstytucyjny. Może być bowiem tak, że stanie się ono źródłem kolejnych kontrowersji na tle zawisłych przed sądami spraw dotyczących obniżenia świadczeń emerytalnych byłych funkcjonariuszy i członków ich rodzin.

Zdaniem RPO istnieje możliwość uzyskania rozstrzygnięcia sprawy przed sądem bez czekania na TK.

Zakresem pytania prawnego 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<sup>[3]</sup> (stosownie do tego Protokołu nikt nie może być pozbawiony własności, chyba że w interesie publicznym i na określonych prawem warunkach).

Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzecznictwie<sup>[4]</sup> 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. Obowiązujący w Polsce system źródeł prawa przesądza, że w myśl art. 91 ust. 2 w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową.

Sposób interpretacji ustawy z 16 grudnia 2016 r.

RPO zwraca uwagę, że ustawy z 16 grudnia 2016 r. nie można czytać w oderwaniu od całego systemu prawnego Rzeczypospolitej.

Ustawa stanowi, że bezpośrednią przyczyną obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych może stanowić okoliczność, że funkcjonariusz został uznany

za osobę „pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Ale nie jest to przepis (art. 13b ust. 1) zupełnie nowy, bo kwestię tę rozstrzygała już poprzednia ustawa, tzw. pierwsza ustawa dezubekizacyjna z 2009 r. (jej art. art. 15b ust. 1). Stwierdzała ona, że sam fakt pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa powoduje obniżenie świadczenia emerytalnego. Nie dodawała żadnych warunków, ocen czy opisów. I wtedy Sąd Najwyższy potwierdził, wyrokach z 24 czerwca 2015 r. (sygn. akt II UK 246/15) oraz z 25 maja 2016 r. (sygn. akt II BU 7/15), że świetle tych przepisów nie trzeba analizować rodzaju wykonywanej przez funkcjonariusza służby, by ustalić, czy jego świadczenie podlega zmniejszeniu.

Nowa ustawa, z 16 grudnia 2016 r. wprowadziła tymczasem nowe kryterium – „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. A to, co taka „służba” oznacza, tłumaczy ustawa lustracyjna<sup>[5]</sup>: chodzi o zwalczanie 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.

To dodatkowe kryterium jest kluczem. Można argumentować, że nie wystarczy być na liście instytucji i jednostek, które ustawodawca uznał za „totalitarne”. Obywatel ma prawo oczekiwać, że oceniając sprawę jego emerytury państwo sprawdzi, czy jego służba miała, czy nie cechy zawarte w definicji z ustawy lustracyjnej.

Tylko taki sposób wykładni zapewnia spójność i logiczność prawa. Tylko tak może być zrealizowany cel ustawy, by ci, których służba nie była działaniem na rzecz totalitarnego państwa, nie tracili w sposób nieuzasadniony świadczeń (gdyby ustawodawca miał inny cel, to nie prowadziłby tej definicji, ale tylko wymieniło jednostki organizacyjne – tak jak to zrobiono w 2009 r.)

Tylko przy takiej interpretacji 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.

[1] sprawa zawisła przed Trybunałem Konstytucyjnym pod sygn. akt P 4/18

[2] 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

<sup>[3]</sup> Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175

<sup>[4]</sup> 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

[5] Ustawa z 18 października 2006 r. ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Dz. U. 2006 Nr 218 poz. 1592