

# USTAWA O OBNIŻENIU ŚWIADCZEŃ FUNKCJONARIUSZOM SŁUŻB MUNDUROWYCH

OCENA SKUTKÓW REGULACJI  
EX POST



*Ustawa o obniżeniu świadczeń funkcjonariuszom służb mundurowych – ocena skutków regulacji ex post.*

**Autor**

Marcin Szwed

**Projekt graficzny i skład**

Marta Borucka

**Zdjęcie na okładce**

flickr.com/Kanclearia Premiera, CC BY-NC-ND 2.0

Warszawa, lipiec 2021

Wydanie I

Publikacja dostępna na licencji Creative Commons uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 4.0 (CC BY-SA 4.0)

Stan prawny: 5 lipca 2021 r.

**Wydawca**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Wiejska 16

00-490 Warszawa

Raport powstał w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „*Monitoring systemu ochrony praw człowieka w Polsce*”. Projekt jest realizowany z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego z Funduszy EOG. W okresie 2020-2022 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadzi kompleksowy monitoring funkcjonowania instytucji tworzących system ochrony praw człowieka w Polsce (w tym m.in. sądów, prokuratury, instytucji rzeczniczych). W przygotowanych w ramach projektu raportach, analizach i dyskusjach HFPC przedstawia, jak kluczowe zmiany prawa wpływają na pracę tych instytucji oraz ochronę praw podstawowych.

# 1. Spis treści

<b>1. Wprowadzenie</b> .....	3
1.1. Wstęp .....	3
1.2. Cele raportu.....	5
1.3. Metodologia.....	5
<b>2. Stan prawny do dnia wejścia w życie II ustawy emerytalnej</b> .....	8
2.1. Emerytury funkcjonariuszy służb mundurowych przed 2009 r. ....	8
2.2. I ustawa emerytalna.....	10
2.3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego .....	12
2.4. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka .....	16
2.5. Orzeczenie TSUE .....	18
<b>3. II ustawa emerytalna</b> .....	20
3.1. Prace legislacyjne.....	20
3.2. Omówienie przepisów II ustawy emerytalnej.....	26
3.3. Postępowanie w sprawie obniżenia emerytury na podstawie II ustawy emerytalnej.....	28
<b>4. Funkcjonowanie II ustawy emerytalnej w praktyce</b> .....	30
4.1. Decyzje wydane przez ZER .....	30
4.2. Stosowanie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej .....	30
4.3. Odwołania do sądu od decyzji ZER .....	32
4.4. Postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności II ustawy emerytalnej z Konstytucją .....	34
4.5. Wpływ postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym na postępowania w sprawie odwołań od decyzji ZER .....	36
4.6. Zawieszanie postępowań w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER....	37

4.7. Skargi na przewlekłość postępowania.....	47
4.8. Rozpatrywanie odwołań od decyzji ZER co do meritum .....	50
4.9. Wykładnia przyjmowana w wyrokach uwzględniających odwołanie od decyzji ZER.....	59
<b>5. Podsumowanie.....</b>	<b>69</b>
<b>6. Lista wniosków o informację publiczną.....</b>	<b>71</b>

# 1. Wprowadzenie

## 1.1. WSTĘP

---

W dniu 16 grudnia 2016 r. Sejm uchwalił ustawę obniżającą świadczenia emerytalne i rentowe wobec osób uznanych za wykonujących w okresie PRL służbę na rzecz totalitarnego państwa<sup>1</sup>. Ustawa ta bywa określana mianem „ustawy dezubekizacyjnej”, co jest jednak terminem obraźliwym dla osób objętych jej skutkami oraz wprowadzającym w błąd. Nie każda osoba uznana przez ustawodawcę za „wykonującą służbę na rzecz totalitarnego państwa” była funkcjonariuszem Urzędu czy Służby Bezpieczeństwa i była aktywnie zaangażowana w zwalczanie działaczy podziemnej opozycji oraz łamanie praw człowieka. Ustawa obniżyła bowiem wysokość świadczeń także wobec takich osób, które wykonywały czynności np. administracyjne i techniczne. Co więcej, przewidywała ona także obniżenie rent rodzinnych, pobieranych nie przez samych funkcjonariuszy, lecz członków ich rodziny. Doszło zatem do obniżenia, niekiedy znaczącego, świadczeń przysługujących osobom, które nie były w ogóle zaangażowane w działania na rzecz „totalitarnego państwa”, z powodu pracy wykonywanej przez ich rodziców czy małżonków. Przykładowo, w jednym z orzeczeń<sup>2</sup> Sąd Okręgowy w Ostrołęce rozpatrywał sprawę dotyczącą obniżenia renty rodzinnej z ok. 2700 zł do 1700 zł przysługującej synowi zmarłego funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej. Mężczyzna ten jest niepełnosprawny od dzieciństwa, częściowo sparaliżowany i niezdolny do funkcjonowania bez pomocy.

---

1 Ustawa 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: „II ustawa emerytalna”.

2 Wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce z 10 marca 2021 r., sygn. akt III U 282/19.

Mając to na uwadze, niniejszy raport posługuje się nazwą „II ustawa emerytalna”. Termin ten jest neutralny, niestygmatyzujący i nawiązuje do wcześniejszej ustawy obniżającej świadczenia funkcjonariuszom, która została uchwalona w 2009 r.

II ustawa emerytalna wywoływała kontrowersje już na etapie postępowania ustawodawczego. Wskazywano na nieproporcjonalność przyjętych rozwiązań oraz ich niezgodność z konstytucyjnymi i międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Podnoszono także poważne uchybienia, do których doszło w toku prac legislacyjnych w Sejmie.

Mimo to, ustawa weszła w życie, prowadząc do obniżenia świadczeń wobec kilkudziesięciu tysięcy osób. Wkrótce okazało się, że problemem jest nie tylko drastyczność wprowadzonych rozwiązań, ale i trudności w dochodzeniu przez osoby dotknięte działaniem ustawy ochrony prawnej w sądach. W związku bowiem z zadaniem przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności ustawy<sup>3</sup>, znaczna część postępowań w sprawie odwołań od decyzji obniżających emerytury i renty została zawieszona. Pomimo tego, że część z nich została później podjęta m.in. pod wpływem uchwały Sądu Najwyższego przyjmującej prokonstytucyjną wykładnię przepisów ustawy, w dalszym ciągu kilkanaście tysięcy postępowań pozostaje zawieszonych. Trybunał Konstytucyjny wciąż bowiem nie wydał orzeczenia w przedmiocie wspomnianego pytania prawnego.

Wszystko to sprawia, że obecnie, po ponad 4 latach od jej wejścia w życie, funkcjonowanie II ustawy emerytalnej musi być postrzegane jako niezwykle poważne zagrożenie dla poszanowania praw człowieka w Polsce. Zagrożenie to pokazuje przy tym związek między ochroną praw socjalnych a ochroną praworządności – wobec znaczącego osłabienia efektywności działania Trybunału Konstytucyjnego wiele osób zostało *de facto* pozbawionych prawa do sądu w celu ochrony przysługującego im prawa do zabezpieczenia społecznego.

---

3 Sprawa zarejestrowana w Trybunale Konstytucyjnym pod sygn. akt P 4/18. Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie dostępne jest na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego pod adresem: [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F501220258%2FP\\_4\\_18\\_sp\\_2019\\_01\\_24\\_ADO.pdf](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F501220258%2FP_4_18_sp_2019_01_24_ADO.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

## 1.2. CELE RAPORTU

---

Celem raportu było zbadanie praktycznego funkcjonowania II ustawy emerytalnej po 4 latach od jej wejścia w życie. Szczególnie doniosłym problemem badawczym był wpływ trwającego od kilku już lat kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego na sprawność postępowań sądowych dotyczących odwołań od decyzji wydawanych na podstawie II ustawy emerytalnej. W tym zakresie istotne było ustalenie m.in. ile sądów zawiesiło postępowania w związku ze sprawą zawisłą przed TK, a ile zdecydowało się na rozpatrywanie odwołań i wydawanie wyroków. Równie ważne było także zbadanie argumentów podnoszonych przez sądy, które zdecydowały się na procedowanie bez zawieszenia, zwłaszcza pod kątem stosowania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności.

Z drugiej strony, niniejszego raportu nie należy traktować jako komentarza do II ustawy emerytalnej ani jako analizy jej zgodności z Konstytucją i prawem międzynarodowym. Nie było także naszym celem wyczerpujące wyliczenie i omówienie wszystkich problemów praktycznych związanych ze stosowaniem ustawy.

## 1.3. METODOLOGIA

---

Raport opiera się w przeważającym zakresie na danych uzyskanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w trybie dostępu do informacji publicznej. W tym zakresie, Fundacja wystąpiła ze stosownymi wnioskami do podmiotów stosujących przepisy II ustawy emerytalnej:

- 11 sądów apelacyjnych (wszystkie);
- 46 sądów okręgowych (wszystkie);
- Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: ZER);
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Trybunału Konstytucyjnego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Kierowane przez HFPC wnioski o udostępnienie informacji publicznej były bardzo rozbudowane i dotyczyły różnych aspektów związanych ze stosowaniem ustawy. Oczywiście, ich treść była dostosowana do zadań wykonywanych przez organ, który był ich adresatem.

Wnioski adresowane do sądów powszechnych obejmowały także żądanie udostępnienia HFPC 10 dowolnie wybranych wyroków (wraz z uzasadnieniem) uwzględniających odwołanie ubezpieczonego (sądy okręgowe) oraz 10 dowolnie wybranych postanowień w sprawie skarg na przewlekłość postępowania przed sądami okręgowymi w sprawie odwołań od decyzji ZER, 10 dowolnie wybranych postanowień uwzględniających zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie odwołania od decyzji ZER i po 10 dowolnie wybranych wyroków uwzględniających apelację ubezpieczonego lub ZER od wyroków sądów okręgowych w omawianych sprawach (sądy apelacyjne). Zawężenie wniosku do wyroków uwzględniających odwołania było uzasadnione w świetle jednego z podstawowych celów raportu, tj. ustalenia, do jakich argumentów odwołują się sądy, które decydują się na rozpatrywanie spraw, pomimo postępowania zawieszonego przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ponadto do osiągnięcia celów badawczych wystarczające było uzyskanie dostępu do dowolnie wybranych orzeczeń uwzględniających odwołania, bez zawężania ich przy użyciu dalszych szczegółowych kryteriów. Pełna treść wniosków została dołączona do niniejszego raportu jako załącznik nr 1.

Większość wniosków HFPC została rozpatrzona pozytywnie i organy udostępniły, przynajmniej częściowo, żądane dane. Jakichkolwiek informacji nie udzieliło jedynie kilka sądów – były to: Sąd Okręgowy w Kielcach, Sąd Okręgowy w Słupsku, Sąd Apelacyjny w Krakowie oraz Naczelny Sąd Administracyjny.

Analizując dane przedstawione w niniejszym raporcie należy wziąć pod uwagę kilka zastrzeżeń.

Po pierwsze, HFPC zwracała się o udostępnienie danych aktualnych na dzień rozpoznania wniosku. Same wnioski były składane między 8 a 25 marca 2021 r., ale odpowiedzi na nie otrzymywaliśmy od kwietnia do końca maja 2021 r. W tej sytuacji, dane udostępnione przez sądy nie są aktualne na ten sam dzień. Niemniej, w naszej ocenie okoliczność ta nie wpływa negatywnie na możliwość postawienia określonych wniosków co do praktyki stosowania ustawy przez sądy powszechne.

Po drugie, w informacjach udzielonych przez niektóre sądy dochodzi do pewnych sprzeczności, co sugeruje, że mogą się w nich znajdować błędy. HFPC nie miała możliwości samodzielnego zweryfikowania prawidłowości udostępnianych informacji. Prawidłowość



większości danych udostępnionych przez sądy nie budzi jednak zastrzeżeń. Ponadto, jak już wskazaliśmy, w części poświęconej wykładni ustawy przyjmowanej w wyrokach sądów polegaliśmy na orzeczeniach wybranych przez same sądy, co również w pewnym zakresie zawęży analizę.

Po trzecie, przedstawiona w raporcie analiza orzecznictwa sądów powszechnych opiera się na wyrokach udostępnionych nam przez sądy. Ogółem, przekazano nam ok. 280 wyroków, zaś w całym kraju sądy, które udostępniły nam informacje w żądanym zakresie, wydały jak dotąd ponad 2000 orzeczeń w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER (zob. pkt 4.8. raportu). Próba badawcza wynosi więc nieco ok. 14%. Uzyskana próba nie jest próbą reprezentatywną, niemniej dokładna analiza zebranych orzeczeń pozwala stwierdzić, że argumenty podnoszone w wielu badanych orzeczeniach były do siebie podobne, co umożliwiło sformułowanie na ich podstawie bardziej ogólnych wniosków. Warto także zauważyć, że większość badanych przez nas orzeczeń jeszcze się nie uprawomocniła, co wynika z faktu, że liczba wydanych do tej pory wyroków sądów apelacyjnych jest bardzo niska.

## 2. Stan prawny do dnia wejścia w życie II ustawy emerytalnej

### 2.1. EMERYTURY FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB MUNDUROWYCH PRZED 2009 R.

---

Kwestie związane z emeryturami i rentami funkcjonariuszy służby mundurowych uregulowane są nie w ogólnej ustawie emerytalnej<sup>4</sup>, lecz w odrębnej ustawie 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin<sup>5</sup> (dalej: „ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym”). System w niej ustanowiony różni się znacząco od systemu powszechnego, m.in. pod tym względem, że nie uzależnia wypłaty emerytury od opłacania składek. W systemie tym świadczenia finansowane są z budżetu państwa, a nie ze składek funkcjonariuszy.

Zgodnie z art. 12 tej ustawy (w jej pierwotnym brzmieniu): „Emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub w Służbie Więziennej”. Jednocześnie, w art. 13 ustawa stanowiła, że jako równorzędne ze służbą w wyżej wymienionych organach uznaje się zatrudnienie w niektórych

---

4 Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291 z późn. zm.).

5 Ustawa 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Scarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r. poz. 723).

innych formacjach mundurowych, w tym m.in. „okresy służby w charakterze funkcjonariusza Policji państwowej, organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego”. Ustawa normowała także zasady doliczania do wysługi emerytalnej okresu zatrudnienia po zwolnieniu ze służby (art. 14).

Omawiana ustawa ukształtowała system emerytalny funkcjonariuszy służb mundurowych na zasadach dużo bardziej korzystnych dla emerytów niż te obowiązujące na gruncie systemu powszechnego. Wysokość emerytury funkcjonariusza wynosi 40% uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku (jest to tzw. podstawa wymiaru) za 15 lat służby, powiększone o dodatkowe przeliczniki określone w art. 15 ustawy. Są to np. 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby czy 0,7% za każdy rok okresów nieskładkowych poprzedzających służbę. Ustalona w ten sposób emerytura nie mogła być wyższa niż 75% podstawy wymiaru, ewentualnie 80% w przypadku emerytów, których inwalidztwo pozostawało w związku ze służbą. Ustawa regulowała także kwestie związane z prawem do renty inwalidzkiej (wynosiła ona od 40% do 80% podstawy wymiaru, w zależności od tego, do której grupy został zaliczony dany funkcjonariusz) oraz do renty rodzinnej (w tym zakresie odsyłała do przepisów ogólnych z pewnymi modyfikacjami).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r., system obliczania wysokości emerytury dla funkcjonariuszy służb mundurowych został tak skonstruowany „żeby w momencie przejścia na emeryturę emeryt wojskowy/policyjny uzyskał 75% uposażenia na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wystarcza z reguły 25 lat służby, aby uzyskać taką maksymalną emeryturę. W rezultacie, mimo krótszego okresu wymaganego zatrudnienia, emeryci wojskowi oraz emeryci policyjni – korzystając z kilku naraz względniejszych zasad obliczenia wypłacanej emerytury – otrzymują istotnie wyższe emerytury niż emeryt w systemie powszechnym”<sup>6</sup>. Jednocześnie w swoim orzecznictwie Trybunał wskazywał, że tego rodzaju uprzywilejowanie może być uzasadnione charakterem służby wykonywanej przez funkcjonariuszy: „Istotnymi składnikami tej służby jest pełna dyspozycyjność i zależność od władzy służbowej, wykonywanie zadań w Nielimitowanym czasie pracy i trudnych warunkach, związanych nieraz z bezpośrednim narażeniem życia i zdrowia w czasie udziału w obronie kraju lub gwarantowania bezpieczeństwa obywateli, wysoka sprawność fizyczna i psychiczna wymagana w całym okresie jej pełnienia,

---

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09.

niewielkie możliwości wykonywania dodatkowej pracy i posiadania innych źródeł utrzymania, ograniczone prawo udziału w życiu politycznym i zrzeszania się”<sup>7</sup>.

Warto przy tym zauważyć, że już w pierwotnej wersji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym znajdował się przepis wymierzony w funkcjonariuszy aparatu represji PRL. Art. 13 ust. 2 ustawy stanowił bowiem, że do okresu służby, od którego uzależnione jest nabycie praw emerytalnych, nie wlicza się „służby w latach 1944-1956 w charakterze funkcjonariusza organów bezpieczeństwa państwa, porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli przy wykonywaniu czynności służbowych funkcjonariusz popełnił przestępstwo przeciwko wymiarowi sprawiedliwości lub naruszające dobra osobiste obywatela i za to został zwolniony dyscyplinarnie, umorzono wobec niego postępowanie karne ze względu na znikomy lub nieznaczny stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu lub został skazany z winy umyślnej prawomocnym wyrokiem sądu”. Mechanizm określony w tym przepisie miał więc charakter zindywidualizowany – ustawodawca nie wyłączył wszystkich funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL spod zakresu ustawy, a jedynie takie osoby, których bezprawne działania zostały potwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu. Należy jednak zwrócić uwagę na wąski zakres czasowy omawianego przepisu.

W latach 1994-2009 ustawa zaopatrzeniowa była wielokrotnie nowelizowana, jednak zmiany te nie miały istotnego znaczenia z perspektywy przedmiotu niniejszego raportu, gdyż nie likwidowały generalnie uprzywilejowanego charakteru systemu zaopatrzeniowego, ani nie modyfikowały uprawnień funkcjonariuszy służb mundurowych z okresu PRL. Nie ma zatem potrzeby szczegółowego ich omawiania.

## **2.2. I USTAWA EMERYTALNA**

---

23 stycznia 2009 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy zaopatrzeniowej<sup>8</sup> (dalej: I ustawa emerytalna), której celem było ograniczenie przywilejów emerytalnych funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa PRL.

---

7 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96.

8 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. nr 24 poz. 145).

Przepisy I ustawy emerytalnej dotyczyły przede wszystkim dwóch kategorii emerytów: po pierwsze, osób, które pełniły 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 które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. oraz członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego. Jeśli chodzi o te pierwsze, wspomniana ustawa zaliczała do „organów bezpieczeństwa” m.in. Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i podległe mu jednostki organizacyjne, w tym w szczególności Milicję Obywatelską do 14 grudnia 1954 r., instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych, Informację Wojskową i Wojskową Służbę Wewnętrzną.

W przypadku funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa emerytura miała wynosić 0,7% podstawy wymiaru (czyli wysokości uposażenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku) za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 i 2,6% za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Od tej zasady był jednak przewidziany wyjątek – okres służby w organach bezpieczeństwa mógł bowiem zostać uwzględniony w pełnym wymiarze, „jeżeli funkcjonariusz udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego”.

Tak wyliczona emerytura mogła być niższa od 40% podstawy wymiaru, która to kwota, jak wskazano wyżej, jest punktem wyjścia przy obliczaniu wysokości emerytury w przypadku funkcjonariuszy nie objętych tymi przepisami<sup>9</sup>. Zważywszy jednak na to, że I ustawa emerytalna zakładała odpowiednie stosowanie, przy ustalaniu wysokości emerytury wobec funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa, art. 14 i 15 ustawy zaopatrzeniowej, możliwe było zwiększenie wysokości emerytury o przewidziane tam okresy (zwłaszcza o okres zatrudnienia po zwolnieniu ze służby). Jeśli chodzi zaś o członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego, ich emerytura miała wynosić „0,7 % podstawy wymiaru za każdy rok służby w Wojsku Polskim po dniu 8 maja 1945 r.”

---

9 Zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., sygn. akt II UZP 2/11.

Ustawa regulowała także aspekty proceduralne. W tym zakresie, Instytut Pamięci Narodowej został zobowiązany do przedstawienia na wniosek organu emerytalnego informacji o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa. Na tej podstawie organ emerytalny z urzędu wszczynał postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń. Od decyzji organu można się było odwołać do sądu, ale wniesienie odwołania nie wstrzymywało jej wykonania. Podobnie wyglądało postępowanie w przypadku byłych członków WRON.

### **2.3. WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

---

I ustawa emerytalna została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów. Wyrokiem z dnia 24 lutego 2010 r. (sygn. akt K 6/09) TK orzekł jednak, że w przeważającym zakresie ustawa jest zgodna z Konstytucją.

Trybunał podkreślił, że system zaopatrzeniowy funkcjonariuszy służb mundurowych jest zbudowany na znacznie korzystniejszych dla emerytów zasadach niż system powszechny. Dowodem na to jest m.in. fakt, że o ile w tym pierwszym emerytura wynosi zwykle około 75% ostatnio pobieranego uposażenia, o tyle w przypadku systemu powszechnego wynosi ona około 40% średniego wynagrodzenia z okresu najlepszych 10 lat pracy danego emeryta. Ponadto, funkcjonariusze mogą przejść na emeryturę znacznie wcześniej niż pracownicy objęci systemem powszechnym.

Zdaniem TK, Konstytucja nie zabrania bezwzględnie modyfikowania przepisów regulujących system emerytalny ani nie gwarantuje „prawa do konkretnej postaci świadczenia społecznego”. Uchwalane przepisy muszą jednak respektować istotę prawa do zabezpieczenia społecznego, którą, w przypadku emerytury, jest „zapewnienie środków utrzymania w razie zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Podstawowym celem konstytucyjnym prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego jest zagwarantowanie godnego poziomu życia w warunkach obniżonej zdolności do zarobkowania, wynikającej z podeszłego wieku. Emerytura jest w założeniu świadczeniem, które zastępuje, a nie uzupełnia wynagrodzenie ze stosunku pracy”. Istotne jest także poszanowanie innych zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady ochrony praw nabytych, ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz wymogu odpowiedniej *vacatio legis*.

Odnosząc się do uzasadnienia zmian wprowadzanych w I ustawie emerytalnej, Trybunał zauważył, że „ustawodawca miał wynikające z wartości konstytucyjnych prawo do negatywnej oceny organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Pozwalało to ustawodawcy na przyjęcie regulacji, której celem byłoby zniwelowanie niesłusznie nabytych przywilejów funkcjonariuszy tych organów objętych szczególnym systemem zaopatrzenia emerytalnego w stosunku do innych osób objętych tym systemem”. Oceny tej nie zmieniał fakt, że funkcjonariusze, którzy kontynuowali służbę w III RP, przeszli pozytywnie postępowanie kwalifikacyjne przeprowadzone w 1990 r. W tym zakresie TK zauważył m.in., że postępowanie kwalifikacyjne było prowadzone szybko i niekiedy pobieżnie, przez co „nie można traktować decyzji komisji kwalifikacyjnych o tym, że były funkcjonariusz może być «przydatny» w nowej służbie, jak państwowego świadectwa moralności za okres służby w SB, ani tym bardziej nie można traktować tych opinii jako równoznacznych z orzeczeniem sądowym o niewinności”. Zdaniem Trybunału, wobec jednoznacznie negatywnej oceny działalności aparatu bezpieczeństwa PRL oraz WRON, dawni funkcjonariusze tych organów nie mogli „oczekiwać, że po upadku reżimu komunistycznego ich działalność pozostanie prawnie indyferentna”. Nie zmienia to oczywiście faktu, że rozliczenia z przeszłością muszą respektować zasady państwa prawnego.

Badając konstytucyjność zakwestionowanych przepisów Trybunał wskazał, że obniżają one przelicznik emerytalny wobec były członków WRON i funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa z 2,6% do 0,7% podstawy wymiaru. Jednocześnie, ustawodawca pozostawił w mocy wiele innych korzystnych dla emerytów rozwiązań, takich jak np. prawo do świadczenia emerytalnego już po 15 latach służby, „uprzywilejowany w stosunku do powszechnego systemu ubezpieczenia sposób liczenia podstawy wymiaru emerytury funkcjonariuszy” czy wspomniane wyżej przesłanki umożliwiające w pewnych przypadkach zwiększenie wysokości emerytury oraz możliwość doliczenia do wysługi emerytalnej okresów zatrudnienia po zwolnieniu ze służby. W konsekwencji, przeciętna emerytura funkcjonariuszy objętych ustawą w dalszym ciągu jest wyższa od średniej wysokości emerytury z systemu powszechnego. Z danych, którymi dysponował Trybunał, wynikało, że przeciętna emerytura członka WRON wynosiła ponad 6 tys. zł, byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa ponad 2,5 tys. zł, zaś w przypadku systemu powszechnego – niespełna 1620 zł. Podsumowując analizę tych danych, Trybunał stwierdził, że „przeciętna emerytura funkcjonariusza organów bezpieczeństwa Polski Ludowej w styczniu 2010 r. była niższa o niecałe 500 zł, przewyższając w dalszym ciągu przeciętną

emeryturę wypłacaną w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Takie obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych ogranicza, nie zaś znosi, strukturalnie nadmierne, niesłusznie nabyte wysokie świadczenia funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa Polski Ludowej. Takie ograniczenie wskazuje też, że celem ustawodawcy nie była zemsta na funkcjonariuszach organów bezpieczeństwa Polski Ludowej”. Zdaniem Trybunału, omawiane ograniczenie wysokości emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych nie doprowadziło więc do naruszenia istoty prawa do zabezpieczenia społecznego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że nie ma podstaw do uznania, że zaskarżone przepisy naruszały zasadę godności człowieka wyrażoną w art. 30 Konstytucji. Nie doszło bowiem do pozbawienia emerytów minimum socjalnego, ani ich poniżenia.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa Trybunał podkreślił, że z zasady tej nie wynika, że „każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść”. Ustawodawca mógł, i to nawet pomimo upływu 19 lat od zmiany ustroju, dokonać zmian w systemie zaopatrzeniowym, kierując się wartościami wyrażonymi w Konstytucji, której Preambuła odwołuje się przecież do gorzkich doświadczeń „z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane”. Co istotne, zdaniem Trybunału zmiany te doprowadziły do obniżenia emerytur „w racjonalnie miarkowany sposób”.

Trybunał orzekł również, że nie doszło do naruszenia zasady ochrony praw nabytych. W tym kontekście po raz kolejny zwrócił uwagę na preambułę Konstytucji i zasadność negatywnej oceny działań organów bezpieczeństwa PRL. Zdaniem Trybunału, „zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego”. Z tego też względu „gwarancje bezkarności oraz przywilejów ekonomicznych pochodzących z budżetu państwa za służbę w instytucjach i organach stosujących w dyktaturze represje nie mogą być traktowane jako element praw słusznie nabytych”.

Nie doszło także do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej. W tym zakresie Trybunał raz jeszcze przypomniał, że nawet po wejściu w życie I ustawy emerytalnej,



przeciętna emerytura funkcjonariusza organu bezpieczeństwa i tak jest dużo wyższa niż emerytura w systemie powszechnym. Na wysokość tej emerytury wpływają bowiem nie tylko wskaźniki, które zostały obniżone, ale i inne przepisy, które, jak już wspomniano, wprowadzają zasady korzystniejsze dla emerytów niż te obowiązujące w systemie powszechnym. Ponadto, przywileje funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa zostały nabyte niegodziwie, a „służba w instytucjach i organach państwa, które systemowo naruszały przyrodzone prawa człowieka i rządy prawa nie może w demokratycznym państwie prawnym uzasadniać roszczeń do utrzymania przywilejów uzyskanych przed upadkiem dyktatorskich reżimów”. Ograniczenie tych przywilejów było uzasadnione, a przy tym przeprowadzono je w sposób wyważony i wstrzemięzliwy.

Za niezasadne Trybunał uznał również zarzuty naruszenia art. 42 Konstytucji. Uznał bowiem, że rozwiązania wprowadzone w zaskarżonej w ustawie nie mają charakteru karnego i nie można ich postrzegać jako formy zbiorowej odpowiedzialności funkcjonariuszy: „Kwestionowane przepisy nie przewidują wymierzania zbiorowej kary członkom Wojskowej Rady oraz funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, a jedynie obniżenie im uprzywilejowanych świadczeń emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej”.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji (zasada równości i zakaz dyskryminacji), Trybunał odmiennie ocenił przepisy dotyczące funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa i członków WRON. W odniesieniu do tych pierwszych uznał, że fakt służby w organach bezpieczeństwa był cechą istotną, umożliwiającą potraktowanie funkcjonariuszy takich organów w sposób odmienny niż funkcjonariuszy innych służb mundurowych sprzed 1990 r. Z kolei służba po 1990 r. traktowana jest, w kontekście przepisów emerytalnych, jednakowo, niezależnie od tego, czy dany funkcjonariusz służył w organach bezpieczeństwa przed 1990 r. W tej sytuacji, nie można mówić o naruszeniu zakazu dyskryminacji.

Dyskryminacyjny charakter miały za to przepisy obniżające wysokość emerytur członków WRON. Zdaniem Trybunału, choć bowiem ustawodawca mógł obniżyć ich emerytury za okres przypadający po ukonstytuowaniu się WRON, to nieuzasadnione było już przyjęcie rozwiązania zakładającego obniżenie współczynnika emerytalnego w odniesieniu do całej ich kariery wojskowej. Zdaniem TK, w okresie przed utworzeniem WRON jej członkowie

nie różnili się bowiem dostatecznie od innych żołnierzy zawodowych w PRL. Innymi słowy, różnicowanie ich uprawnień emerytalnych w tym okresie było niezasadne, a tym samym – niezgodne z konstytucyjnym prawem do równego traktowania. Jedynie w tym zakresie ustawa została uznana za niekonstytucyjną.

Warto zauważyć, że aż sześciu sędziów złożyło zdania odrębne do wyroku, co niewątpliwie świadczy o tym, że obniżenie świadczeń emerytalnych wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa budziło wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej.

## **2.4. WYROK EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA**

---

Zważywszy na zarysowane wyżej kontrowersje wokół I ustawy emerytalnej, nie może dziwić, że skargi jej dotyczące zaczęły wpływać także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał rozpoznał je w postanowieniu z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie *Cichopek i inni przeciwko Polsce* (skarga nr 15189/10). Orzekł w nim, że obniżenie emerytur funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa PRL nie doprowadziło do naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC (ochrona własności).

ETPC stwierdził, że w sprawie niewątpliwie doszło do ingerencji w prawa majątkowe skarżących emerytów. Konieczne było zatem ustalenie czy ingerencja ta została przeprowadzona „na warunkach przewidzianych przez ustawę”, czy służyła interesowi publicznemu oraz czy dochowano sprawiedliwej równowagi między ochroną interesu ogólnego i koniecznością ochrony praw jednostki, jak wymaga tego art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

Jeśli chodzi o ten pierwszy wymóg, ETPC zauważył, że obniżenie emerytur zostało przeprowadzone na podstawie ustawy uchwalonej przez Parlament. Co więcej, ustawa ta została zbadana przez Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że nie naruszyła ona Konstytucji. W tej sytuacji ETPC nie miał wątpliwości, że przesłanka legalności ingerencji została spełniona.

Badając cel, któremu służyć miała ingerencja w prawa majątkowe skarżących, ETPC oparł się w znaczącym zakresie na ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślił też, że państwu przysługuje szeroki margines swobody przy realizowaniu polityk społecznych

i ekonomicznych, w szczególności w trakcie transformacji z ustroju totalitarnego do demokratycznego. Dotyczy to także uchwalania przepisów o dekomunizacji mających na celu rozliczenie się z komunistyczną przeszłością i usunięcie jej reliktyw także w zakresie społecznych i ekonomicznych przywilejów nadanych uprzednio członkom dawnej elity, funkcjonariuszom służb mundurowych, w szczególności organów bezpieczeństwa, i innych osób mających kluczowe znaczenie dla utrzymania niedemokratycznego reżimu. ETPC zauważył, że skarżącymi w tej sprawie byli funkcjonariusze aparatu bezpieczeństwa PRL, a więc organów, których głównym zadaniem było łamanie podstawowych praw, na których oparta jest Konwencja. Zdaniem Trybunału nie ma jednego modelu rozliczeń z komunistycznym dziedzictwem, ani też jednego standardu co do tempa, w jakim rozliczenia te mają być dokonywane. Ustawodawcy krajowi, posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną, mają przy tym silniejszy niż ETPC mandat do ustalania, jakie środki są w tym zakresie konieczne. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że władze krajowe mogą podejmować działania mające na celu potępienie dawnych instytucji i działań sprzecznych z zasadami demokracji, praw człowieka i praworządności. Trybunał podzielił zatem ocenę polskiego Parlamentu oraz TK i uznał, że odebranie byłym funkcjonariuszom przywilejów służyło legitymowanemu celowi w postaci zapewnienia większej sprawiedliwości systemu emerytalnego. Podobnie, jak wcześniej TK, ETPC nie zgodził się z argumentem skarżących, że kwestionowana ustawa miała charakter zbiorowej kary i zemsty na funkcjonariuszach. Obniżenie emerytur nie było bowiem motywowane zemstą czy chęcią ukarania funkcjonariuszy, lecz potrzebą odebrania przywilejów nadanych z powodów politycznych, jako wynagrodzenie za działalność użyteczną dla państwa komunistycznego. Trybunał podzielił przy tym ocenę polskiego ustawodawcy, co do rażąco niesprawiedliwego charakteru owych przywilejów.

Odnosząc się z kolei do obowiązku zachowania sprawiedliwej równowagi między interesem publicznym a ochroną praw jednostki, ETPC wziął pod uwagę szereg okoliczności. Po pierwsze, sam fakt, że ustawa została uchwalona 20 lat po upadku systemu komunistycznego nie przesądza, że była ona niedopuszczalna, tym bardziej, że środki w niej przewidziane nie działały z mocą wsteczną. Po drugie, ETPC wskazał, że obniżki emerytur, do których doszło na podstawie I ustawy emerytalnej, nie były szczególnie drastyczne – w tym zakresie Trybunał po raz kolejny przywołał wcześniejsze ustalenia TK. W przypadku większości skarżących obniżka wynosiła ok. 20-30%. Jedynie w przypadku kilku skarżących redukcja wysokości emerytur wynosiła ok. 40-50%, ale nawet i w tych sytuacjach

ich emerytury przekraczały, czasami nawet znacząco, poziom minimalnej emerytury. Nie doszło zatem do naruszenia istoty uprawnień emerytalnych skarżących. Trybunał zauważył także, na co wcześniej zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, że nawet i po obniżce emerytury funkcjonariuszy za okres służby w organach bezpieczeństwa, są wyższe niż w przypadku ofiar represji politycznych w okresie PRL, gdyż zgodnie z przepisami okres pozbawienia wolności z powodów politycznych jest okresem składkowym, ale z zerową podstawą wymiaru świadczenia w związku z niezyskiwaniem w tym okresie dochodów. ETPC podkreślił także, że ochrona świadczeń emerytalnych na gruncie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC nie jest absolutna – ustawodawca może zatem zmniejszyć ich wysokość, jeśli jest to uzasadnione zasadą sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Trybunału, fakt, iż dany przywilej emerytalny został przyznany ze względu na służbę w organie powołanym w celu naruszania praw człowieka, usprawiedliwia na gruncie EKPC odebranie go. ETPC uznał przy tym, że środki zastosowane przez polskie władze nie wykroczyły ponad to, co konieczne do osiągnięcia tego celu: skarżących nie pozbawiono całkowicie uprawnień emerytalnych i nie zostali oni pozbawieni środków niezbędnych do egzystencji. Co więcej, w dalszym ciągu objęci są systemem zaopatrzeniowym ukształtowanym na korzystniejszych zasadach niż system powszechny. W tej sytuacji, zdaniem Trybunału, zarzut naruszenia art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, był oczywiście bezzasadny.

## 2.5. ORZECZENIE TSUE

---

Co ciekawe, problemem obniżenia świadczeń funkcjonariuszy na podstawie I ustawy emerytalnej miał okazję zająć się także Trybunał Sprawiedliwości UE. Postanowieniem z dnia 20 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Częstochowie skierował bowiem do tego organu pięć pytań prejudycjalnych<sup>10</sup>. Dotyczyły one zgodności rozwiązań przewidzianych w ustawie z przepisami Traktatów i Karty Praw Podstawowych odnoszącymi się do ochrony godności ludzkiej, niedyskryminacji, zasady praworządności i zasady proporcjonalności.

W dniu 12 czerwca 2014 r. TSUE orzekł jednak, że jest „oczywiście niewłaściwy” do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione przez Sąd Okręgowy<sup>11</sup>. Zdaniem Trybunału,

---

10 Postanowienie Sądu Okręgowego w Częstochowie z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV U 1470/12.

11 Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 12 czerwca 2014 r. w sprawie C-28/14, *Ryszard Pańczyk przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie*

sąd pytający nie uzasadnił bowiem w żaden sposób, że materia, której dotyczą jego pytania, jest objęta prawem unijnym. Sąd nie wykazał też „dostatecznego związku, iż ustawa z 2009 r. wchodzi w zakres stosowania prawa Unii lub stanowi jego zastosowanie”.

# 3. II ustawa emerytalna

## 3.1. PRACE LEGISLACYJNE

---

Prace nad II ustawą emerytalną rozpoczęły się w lipcu 2016 r. Wówczas to, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji przedstawił projekt ustawy zakładającej kolejną obniżkę emerytur wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa (i nie tylko)<sup>12</sup>. W uzasadnieniu projektu wskazano, że uchwalenie nowej ustawy jest potrzebne, gdyż I ustawa emerytalna okazała się niewystarczająco skuteczna. Wynikało to m.in. z faktu, że choć ustawa ta obniżyła przelicznik podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa, to jednak pozostałe, korzystne dla emerytów, rozwiązania zostały pozostawione bez zmiany. Nie doszło także do obniżenia wysokości rent inwalidzkich przysługujących funkcjonariuszom. Projektodawcy negatywnie ocenili także utrwaloną wykładnię sądową, zgodnie z którą I ustawa emerytalna nie wpływała na wysokość rent rodzinnych pobieranych przez członków rodziny zmarłych funkcjonariuszy. Zdaniem twórców projektu, istniała więc wynikająca z zasady sprawiedliwości społecznej potrzeba dalszego realnego zmniejszenia świadczeń emerytalnych funkcjonariuszy „nie ma bowiem uzasadnienia dla otrzymywania przez byłych funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa (oraz wdów, czy wdowców po nich) świadczeń emerytalnych i rentowych w kwotach rażąco przewyższających średnią wysokość świadczenia wypłacanego w ramach powszechnego systemu emerytalnego”<sup>13</sup>.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem projektu, lata służby w organach bezpieczeństwa w okresie 1944-1990 miały być uwzględniane przy wymiarze emerytury jedynie według przelicznika 0,5% za każdy rok służby (dotychczas przelicznik ten wynosił 0,7%). Co

---

12 Projekt dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366412/dokument231784.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

13 Tamże, s. 3 uzasadnienia.

więcej, w przypadku osób, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa, wysokość emerytury nie mogła być większa od wysokości przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS. Przepis ten miał nie dotyczyć osób, które udowodnią, że przed 1990 r., bez wiedzy swoich przełożonych, działały na rzecz niepodległości państwa. Projekt zawierał także regulacje dotyczące m.in. obniżania rent inwalidzkich wobec byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa oraz rent rodzinnych przysługujących po śmierci funkcjonariuszy ich członkom rodziny.

Warto zauważyć, że już na etapie poprzedzającym wniesienie projektu do Sejmu, wyrażane były wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją i międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka. Przykładowo, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w piśmie z lipca 2016 r.<sup>14</sup>, wskazało, że zasadne byłoby dokonanie pogłębionej analizy projektu i wprowadzenie co najmniej zmian do jego uzasadnienia. Można się bowiem spodziewać napływu skarg do Trybunału Konstytucyjnego i ETPC. Autor opinii MSZ wskazywał także, że nie można wykluczyć, iż skargi takie zostaną przez ETPC rozstrzygnięte inaczej, niż w sprawie *Cichopek i inni przeciwko Polsce*, gdyż projekt obejmuje szerszą grupę osób i wprowadza o wiele dalej idące rozwiązania. Co więcej, niewykluczone byłoby także, zdaniem autora opinii, wydanie przez ETPC wyroku pilotażowego. Z kolei Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywało<sup>15</sup> na możliwe problemy wynikające z konieczności rozpoznania przez Sąd Okręgowy w Warszawie wszystkich odwołań od decyzji obniżających emerytur. Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości, do Sądu Okręgowego może wpłynąć ok. 31 tys. takich odwołań. Do ich sprawnego rozpoznania w okresie 3 lat konieczne byłoby utworzenie dodatkowych 25 etatów sędziowskich, a także skierowanie do Sądu Okręgowego w Warszawie „12 etatów asystenckich i 25 etatów urzędniczych”. Zważywszy na możliwość złożenia apelacji od wyroku wydanego w I instancji, konieczne byłoby też skierowanie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie „co najmniej 5 etatów sędziowskich, 3 asystenckich i 12 urzędniczych”. Jednoznacznie krytyczną opinię względem projektu przedstawił Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów<sup>16</sup>. Wskazano w niej, że proponowane przepisy mogą naruszać

---

14 Pismo z 25 lipca 2016 r., dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument251472.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

15 Pismo z 13 września 2016 r., dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366411/12366414/dokument252016.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

16 Opinia z 25 lipca 2016 r. sporządzona przez adw. Kacpra Matlaka, dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366417/12366420/dokument251478.pdf>

konstytucyjne zasady: ochrony praw nabytych, rzetelnej legislacji, równości i proporcjonalności. Negatywnie do projektu ustosunkował się także Zarząd Główny Stowarzyszenia Emerytów i Rencistów Policyjnych<sup>17</sup>, który dodatkowo przedstawił opinię prawną sporządzoną przez prof. Marka Chmaja<sup>18</sup>, wskazująca na rażącą niezgodność przepisów projektu z szeregiem norm konstytucyjnych.

Niezależnie od wskazanych wyżej wątpliwości podnoszonych na wstępnym etapie prac nad projektem, proponowane przepisy nie zostały złagodzone. W kolejnej wersji projektu, datowanej na 14 listopada 2016 r.<sup>19</sup>, wprowadzono pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa”, które zastąpiło istniejący dotychczas termin „pracy w organach bezpieczeństwa”. Omawiane pojęcie zostało zdefiniowane w art. 13b projektu, który do służby na rzecz totalitarnego państwa zaliczał pracę w wielu „cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach”. W nowej wersji projektu utrzymano przepis przewidujący obniżenie przelicznika emerytalnego do 0,5% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa. Dodatkowo, wyłączono możliwość podwyższenia emerytury na podstawie art. 15 ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, „jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa”. Ponadto, proponowany art. 15c ust. 3 przewidywał, że wysokość emerytury funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, nie może być większa niż kwota przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS w systemie powszechnym. Rozwiązanie to szło zatem jeszcze dalej niż w wersji pierwotnej, w której analogiczne ograniczenie miało być stosowane jedynie wobec osób, które pełniły służbę wyłącznie w organach bezpieczeństwa PRL. Nowa wersja projektu, podobnie jak poprzednia, zawierała także wyłączenie odnoszące się do osób, które działały na rzecz niepodległości państwa, a także przewidywała obniżenie rent inwalidzkich i rent rodzinnych. W porównaniu do poprzedniej wersji projektu, rozbudowano nieco jego uzasadnienie, głównie poprzez wyjaśnienie zaproponowanej definicji

---

(ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

- 17 Pismo z 29 lipca 2016 r., dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366417/12366420/dokument251481.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).
- 18 Opinia M. Chmaja sporządzona 25 lipca 2016 r., dokument dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366417/12366420/dokument251483.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).
- 19 Projekt dostępny pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287556/12366438/12366439/dokument256340.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).



pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” oraz analizę omówionych wyżej wyroków TK i ETPC.

Ostatecznie, w dniu 24 listopada 2016 r., projekt II ustawy emerytalnej został wniesiony przez Radę Ministrów do Sejmu. Prace legislacyjne w Sejmie toczyły się bardzo szybko – od rozpoczęcia pierwszego czytania do uchwalenia ustawy minęło zaledwie 14 dni, a od zakończenia pierwszego czytania do uchwalenia ustawy – jedynie 3 dni.

Na tym etapie wprowadzono do projektu kilka istotnych zmian. Po pierwsze, przewidziano dodanie do ustawy zaopatrzeniowej art. 8a, który przyznawał ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych kompetencje do decydowania o wyłączeniu, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, stosowania przepisów obniżających świadczenia wobec indywidualnych funkcjonariuszy, jeśli jest to uzasadnione ich krótkotrwałą służbą przed 1990 r. lub rzetelnym wykonywaniem „zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”. Przepis ten mógł być postrzegany jako przynajmniej częściowe złagodzenie rozwiązań wprowadzanych w projekcie, jednakże jednocześnie wprowadzono także zmianę mającą przeciwny skutek – przewidziany w pierwotnej wersji projektu przelicznik 0,5% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, zastąpiono przelicznikiem 0%. Dodatkowo, wysokość renty inwalidzkiej miała zostać zmniejszona nie o 2%, jak przewidziano w wersji pierwotnej, lecz o 10% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa.

W trakcie prac legislacyjnych w Sejmie przedstawiono także opinię prawną autorstwa dr. hab. Pawła Sobczyka, profesora Uniwersytetu Opolskiego, sporządzoną na zlecenie Biura Analiz Sejmowych<sup>20</sup>. W opinii nie zakwestionowano konstytucyjności podstawowych rozwiązań proponowanych w projekcie, ale wskazano na możliwie zbyt krótki okres *vacatio legis*. Zdecydowanie bardziej krytyczne były natomiast opinie sporządzone przez

---

20 P. Sobczyk, *Opinia prawno-konstytucyjna dotycząca 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 nr 1061), 12 grudnia 2016 r., opinia dostępna pod adresem: <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk8.nsf/0/461CCA7ACA92C00CC125808200428AD5/%24File/i2596-16.rtf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

Sądy Najwyższy<sup>21</sup> i Helsińską Fundację Praw Człowieka<sup>22</sup>, w których zwrócono uwagę na niekonstytucyjność rozwiązań proponowanych w projekcie.

W dniu 16 grudnia 2016 r. II ustawa emerytalna została uchwalona przez Sejm. Towarzyszyły temu jednak poważne kontrowersje wynikające z okoliczności, w jakich Sejm procedował tamtego dnia<sup>23</sup>. W związku z protestem opozycji po wykluczeniu z obrad posła Michał Szczerby, obrady przeniesiono do Sali Kolumnowej Sejmu. Kancelaria Sejmu poinformowała, że wszyscy posłowie zostali poinformowani o zmianie miejsca posiedzenia poprzez wiadomości SMS oraz wyświetlenie komunikatów na sali plenarnej. Niemniej, jak wskazał dr hab. Ryszard Balicki, „W oparciu o udostępnione materiały wideo należy stwierdzić, że posłowie na Sejm RP zostali potraktowani nierównoprawnie, część z nich została zaproszona do Sali Kolumnowej wcześniej i otrzymała możliwość zajęcia miejsca siedzącego (posłowie Klubu Prawa i Sprawiedliwości, uczestniczący w odbywającym się uprzednio w tej sali posiedzeniu klubu), natomiast pozostała część posłów została zawiadomiona SMS-em o czasie rozpoczęcia obrad i miała ograniczony czas (10 minut) na stawienie się w sali”<sup>24</sup>. Co więcej, kontynuuje cytowany wyżej autor, nawet gdyby posłowie opozycji stawili się w Sali Kolumnowej, to nie dla wszystkich z nich wystarczyłoby

- 
- 21 Uwagi Sądu Najwyższego 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, 9 grudnia 2016 r., dokument dostępny pod adresem: [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/021-525-16\\_Uwagi\\_SN\\_do\\_rz%C4%85dowego\\_projektu\\_ustawy\\_o\\_zm.ustawy\\_o\\_zaopatrzeniu\\_emerytalnym\\_funkcjonariuszy\\_i\\_ich\\_rodzin.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/021-525-16_Uwagi_SN_do_rz%C4%85dowego_projektu_ustawy_o_zm.ustawy_o_zaopatrzeniu_emerytalnym_funkcjonariuszy_i_ich_rodzin.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).
  - 22 Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka 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), 13 grudnia 2016 r., dokument dostępny pod adresem: [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/12/HFPC\\_opinia\\_13122016.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/12/HFPC_opinia_13122016.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).
  - 23 Opis na podstawie sprawozdanie stenograficznego z 33. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji w dniu 16 grudnia 2016 r. (dokument dostępny pod adresem: [https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBDOBCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33\\_a\\_ksiazka\\_bis.pdf](https://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter8.nsf/0/BBDOBCDEC4532500C125808B0071DB52/%24File/33_a_ksiazka_bis.pdf)) artykułu A. Rakowskiej-Treli (*Obniżenie emerytur funkcjonariuszy służb mundurowych nabytych począwszy od 1990 r. a standardy konstytucyjne*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 275-277) oraz cytowanego niżej artykułu R. Balickiego.
  - 24 R. Balicki, *O sejmowym posiedzeniu, którego nie było – uwagi na marginesie obrad w Sali Kolumnowej w dniu 16 grudnia 2016 r.*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 421-422.

miejsc siedzących<sup>25</sup>. Istniały także wątpliwości co do spełnienia wymogu odpowiedniego kworum<sup>26</sup>. Problemy z precyzyjnym ustaleniem tej kwestii wynikały z faktu zarządzenia przez Marszałka głosowania przez podniesienie ręki i obliczenie głosów przez posłów sekretarzy, co z kolei było spowodowane niemożnością skorzystania z urządzenia do liczenia głosów. R. Balicki zwrócił jednak uwagę na liczne uchybienia, do których doszło w tym zakresie: pomimo podziału sali 10 sektorów, w zbiorczych wynikach głosowania przedstawiono jedynie 8 sektorów, dwóch posłów wyznaczonych na sekretarzy poinformowało, że byli nieobecni na posiedzeniu w Sali Kolumnowej, nie uwzględniono także składanych przez posłów opozycji wniosków formalnych o sprawdzenie kworum<sup>27</sup>. Na naruszenia Konstytucji w trakcie posiedzenia w Sali Kolumnowej zwróciła również uwagę prof. Anna Rakowska-Trela, która w konkluzji swojej opinii stwierdziła, że, w jej ocenie, „żadne z głosowań przeprowadzonych w Sali Kolumnowej nie zostało przeprowadzone w prawidłowy i skuteczny sposób”<sup>28</sup>. Gwoli ścisłości należy zaznaczyć, że w dniu 5 stycznia 2017 r. Biuro Prasowe Kancelarii Sejmu przedstawiło opinie trzech konstytucjonalistów, którzy wykazywali, że działania Marszałka Sejmu i tryb procedowania przez Sejm były zgodne z prawem<sup>29</sup>. Warto jednak zauważyć, że na liczne nieprawidłowości, do których miało dojść w toku omawianego posiedzenia Sejmu zwrócił uwagę także Sąd Okręgowy w Warszawie w postanowieniu z 18 grudnia 2017 r. (sygn. akt VIII Kp 1335/17), w którym uchylono postanowienie prokuratora o umorzeniu śledztwa w sprawie m.in. przekroczenia uprawnień przez Marszałka Sejmu.

Prace w Senacie toczyły się w równie szybkim tempie. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, została ona przekazana, w dniu 19 grudnia 2016 r., Marszałkowi Senatu. Tego samego dnia Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu przedstawiło opinię prawną, w której wskazało na wątpliwości co do zgodności z Konstytucją niektórych rozwiązań wprowadzanych

---

25 Tamże, s. 422.

26 Tamże, s. 422-423.

27 Tamże.

28 Ekspertyza prawna A. Rakowskiej-Treli z 9 stycznia 2017 r., s. 26, dokument dostępny pod adresem: [https://fssm.pl/ckfinder\\_pliki/files/Opinie%20prawne/2017.01.09\\_Opinia\\_dr\\_hab.Anny\\_Rakowskiej-Treli\\_dot\\_legalno%C5%9Bci\\_posiedzenia\\_Sejmu\\_16.12.2016.pdf](https://fssm.pl/ckfinder_pliki/files/Opinie%20prawne/2017.01.09_Opinia_dr_hab.Anny_Rakowskiej-Treli_dot_legalno%C5%9Bci_posiedzenia_Sejmu_16.12.2016.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

29 Opinie B. Banaszaka, P. Sobczyka i J. Szymanka dostępne pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=DBE81556081C9007C125809F003BE711> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

w ustawie<sup>30</sup>. Mimo to, już następnego dnia, tj. 20 grudnia 2016 r., ustawa została rozpatrzona przez Senat i przyjęta bez poprawek.

W dniu 29 grudnia 2016 r. II ustawa emerytalna została podpisana przez Prezydenta, a dzień później – ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. (tj. 2 dni po ogłoszeniu), za wyjątkiem dwóch przepisów, które weszły w życie 9 miesięcy później.

### **3.2. OMÓWIENIE PRZEPISÓW II USTAWY EMERYTALNEJ**

---

Środki przewidziane w II ustawie emerytalnej stosowane są wobec osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Przepis ten wymienia szereg wojskowych i cywilnych instytucji. Katalog ten jest bardzo szeroki i nie jest ograniczony wyłącznie do pracy bezpośrednio związanej ze zwalczaniem opozycji i stosowaniem przemocy – do „służby na rzecz totalitarnego państwa” zaliczono bowiem także m.in. pracę w Departamencie PESEL Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Przepisem o podstawowym, z perspektywy celu omawianej ustawy, znaczeniu jest, wprowadzony w II ustawie emerytalnej, art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Stanowi on, że w przypadku osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa”, w znaczeniu przyjętym w ustawie, i pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa oraz 2,6% za każdy rok innej służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Tak ustaloną wysokość emerytury można zwiększyć poprzez zastosowanie dodatkowych przeliczników określonych w ustawie zaopatrzeniowej (zob. wyżej), chyba że „okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa” (art. 15c ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej).

---

30 B. Langner, Opinia do 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 nr 394), Biuro Legislacyjne, Kancelaria Senatu, 19 grudnia 2016 r., opinia dostępna pod adresem: <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3748/plik/394o.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

Innymi słowy, przy ustalaniu wysokości emerytury, okres „służby na rzecz totalitarnego państwa” nie jest w ogóle brany pod uwagę, ale jeśli dany funkcjonariusz kontynuował zatrudnienie w służbach demokratycznej Polski, dalszy okres zatrudnienia jest uwzględniany przy zastosowaniu przelicznika 2,6% za każdy rok służby. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, wysokość emerytury funkcjonariusza, który pełnił, choćby krótko, „służbę na rzecz totalitarnego państwa” „nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych”.

Warto zatem podkreślić, że rozwiązania przewidziane w II ustawie emerytalnej nie ograniczają się jedynie do obniżenia emerytur za okres „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Nawet jeżeli bowiem dany funkcjonariusz pracował w służbach PRL stosunkowo krótko, a następnie przez wiele lat kontynuował karierę w formacjach mundurowych III RP, w związku z czym obniżka emerytury wynikająca z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie byłaby dla niego zbyt dotkliwa, jego emerytura i tak zostanie obniżona na podstawie art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej do wysokości nie większej niż kwota przeciętnej emerytury wypłacanej z ZUS.

W tej sytuacji trudno jest argumentować, że analizowana ustawa realizuje jedynie cel w postaci odebrania niesłusznie nabytych przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa przywilejów emerytalnych. W sposób daleko idący ogranicza ona bowiem także uprawnień emerytalne nabyte z tytułu pracy w organach demokratycznego państwa.

II ustawa emerytalna obniżyła także wysokość renty inwalidzkiej przysługującej funkcjonariuszom, którzy „pełnili służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Zgodnie z art. 22a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, renta taka podlega obniżeniu „10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa”. Podobnie, jak w przypadku emerytur, ustalono także maksymalną wysokość renty przysługującej funkcjonariuszom „pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa” – nie może ona „być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty z tytułu niezdolności do pracy wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Jeżeli zaś funkcjonariusz został zwolniony przed 1 sierpnia 1990 r., przysługuje mu renta „w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej”.

Przepisów dotyczących obniżenia wysokości rent i emerytur nie stosuje się jednak, jeżeli dana osoba „pełniąca służbę na rzecz totalitarnego państwa” „udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.”

Omawiana ustawa obniżyła także wysokość renty rodzinnej przysługującej członkom rodziny zmarłego funkcjonariusza „pełniącego służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Zgodnie bowiem z art. 24a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, wysokość renty rodzinnej należy ustalić na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby funkcjonariuszowi już po obniżce świadczeń wprowadzanej w ustawie. Ponadto, podobnie, jak w przypadku omówionych wyżej świadczeń, także wysokość renty rodzinnej nie może przekraczać kwoty „przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”. Również i w tym przypadku wprowadzono jednak wyjątek dotyczący współpracy z opozycją w okresie PRL. Dodatkowo, renty rodzinnej nie obniża się w sytuacji, gdy przysługuje ona po funkcjonariuszu, który zginął w związku z pełnieniem służby lub zmarł w wypadku pozostającym w związku z pełnieniem służby już po 31 lipca 1990 r.

Mechanizmem, który teoretycznie mógłby łagodzić środki wprowadzane w II ustawie emerytalnej, jest przewidziana w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej możliwość odstąpienia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych od obniżenia emerytury, renty inwalidzkiej lub renty rodzinnej w indywidualnych sprawach. Minister może jednak korzystać z tej kompetencji „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, ze względu na krótkotrwałość służby danej osoby przed 1 sierpnia 1990 r. oraz „rzetelne wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia”.

### **3.3. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE OBNIŻENIA EMERYTURY NA PODSTAWIE II USTAWY EMERYTALNEJ**

---

Postępowanie w sprawie obniżenia emerytury (ewentualnie renty inwalidzkiej lub rodzinnej) poprzedza wniosek organu emerytalnego do Instytutu Pamięi Narodowej o sporządzenie informacji na temat „przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa” w rozumieniu wspomnianego wyżej art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Organem emerytalnym, o którym mowa w ustawie, jest, w kontekście

funkcjonariuszy służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Zakład Emerytalno-Rentowy MSWiA (dalej: „ZER”).

Żądaną informację IPN powinien przekazać organowi w ciągu 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Po otrzymaniu informacji z IPN, organ emerytalny wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń. Postępowanie to kończy się wydaniem przez organ decyzji.

Od decyzji organu emerytalnego przysługuje odwołanie sądu okręgowego. Należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 2 ust. 3 II ustawy emerytalnej, „Złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania”. Oznacza to, że pomimo wniesienia odwołania od decyzji, dane świadczenie zostanie obniżone i będzie wypłacane w niższej wysokości, aż do ewentualnego uprawomocnienia się wyroku sądu o uchyleniu i zmianie zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z art. 461 § 21 Kodeksu postępowania cywilnego<sup>31</sup>, właściwy do rozpoznania odwołania jest sąd, w którego obszarze właściwości ma siedzibę organ, którego decyzję zaskarżono. W kontekście decyzji wydawanych przez ZER, właściwy jest oczywiście Sąd Okręgowy w Warszawie, gdyż to właśnie w Warszawie ma siedzibę ten organ emerytalny.

Wyrok sądu okręgowego może zostać zaskarżony w drodze apelacji do sądu apelacyjnego na ogólnych zasadach wynikających z k.p.c. Skarga kasacyjna od wyroku sądu II instancji będzie przysługiwała jedynie wówczas, gdy wartość przedmiotu zaskarżenia przekroczy 10 tys. zł, o ile oczywiście zajdą przesłanki przyjęcia skargi do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.

---

31 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.) – dalej: k.p.c.

# 4. Funkcjonowanie II ustawy emerytalnej w praktyce

## 4.1. DECYZJE WYDANE PRZEZ ZER

---

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez ZER<sup>32</sup>, zakład ten wydał łącznie 56 544 decyzji o ponownym ustaleniu wysokości świadczeń emerytalno-rentowych.

Jak wynika z omówienia przedstawionego w punkcie 2.2 niniejszego raportu, osobie objętej przepisami II ustawy emerytalnej przysługują dwa środki prawne: wniosek do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o zastosowanie indywidualnego wyłączenia stosowania przepisów ustaw oraz odwołanie do sądu od decyzji ZER.

## 4.2. STOSOWANIE ART. 8A USTAWY ZAOPATRZENIOWEJ

---

Od dnia wejścia w życie II ustawy emerytalnej do dnia 16 marca 2021 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>33</sup> wpłynęły 4992 wnioski o wyłączenie stosowania przepisów ustawy na podstawie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej.

---

32 Wszystkie przywoływane w niniejszym raporcie dane dotyczące działalności ZER zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Obsługi Prawnej ZER pismem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

33 Wszystkie przywoływane w niniejszym raporcie dane dotyczące działalności MSWiA zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Dyrektora Departamentu Bezpieczeństwa MSWiA pismem z dnia 23 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.



Jedynie w 38 przypadkach Minister wydał decyzję pozytywną. Decyzji odmawiających zastosowania wyjątku z art. 8a było znacznie więcej – 2877 wydanych w pierwszej instancji oraz 425 wydanych w drugiej instancji.

Warto zauważyć, że w piśmie z 5 sierpnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na problemy z przewlekłym rozpatrywaniem przez Ministra wniosków osób objętych przepisami ustawy: „Ze skarg wpływających do Biura RPO wynika, że znacząca część postępowań trwa już ponad trzy lata i nie ma perspektywy ich szybkiego zakończenia. Decyzje są wydawane po upływie terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego mimo, że dokumentacja większości spraw nie zawiera żadnych materiałów, które mogłyby uzasadnić prowadzenie postępowania administracyjnego przez tak długi okres”<sup>34</sup>

Zgodnie z art. 127 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, strona niezadowolona z decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra, może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Strona nie musi jednak z tego środka skorzystać i może złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego bezpośrednio po wydaniu przez Ministra decyzji w pierwszej instancji (art. 52 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Z informacji WSA w Warszawie<sup>35</sup> wynika, że do sądu tego wpłynęło, od dnia wejścia w życie II ustawy emerytalnej do dnia 18 marca 2021 r., 1046 skarg na decyzje Ministra wydane na podstawie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej. W postępowaniach zainicjowanych tymi skargami WSA wydał, w tym samym okresie, 848 wyroków, spośród których 504 już się uprawomocniły. W 549 przypadkach WSA uchylił zaskarżoną decyzję Ministra (339 wyroków prawomocnych), zaś w 299 przypadkach skargę oddalono (165 wyroków prawomocnych).

---

34 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2 sierpnia 2020 r., dokument dostępny pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/WG%20do%20MSWiA%205.08.2020.pdf> (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

35 Wszystkie przywoływane w niniejszym raporcie dane dotyczące orzecznictwa WSA w Warszawie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Zastępcę Przewodniczącej Wydziału Informacji Sądowej WSA w Warszawie pismem z dnia 19 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Powyższe dane jasno wskazują, że mechanizm z art. 8a jest instrumentem bardzo mało efektywnym – liczba decyzji pozytywnych jest wszak ponad 75 razy mniejsza od liczby decyzji negatywnych (uwzględniając tylko te wydane w pierwszej instancji), co stanowi skrajną dysproporcję. Ponadto, statystyki z postępowań przed WSA w Warszawie wskazują na problemy w stosowaniu omawianego przepisu przez Ministra – aż 67% spośród prawomocnych wyroków wydanych po rozpoznaniu skarg ubezpieczonych stanowiły bowiem orzeczenia uchylające zaskarżone decyzje.

Należy przy tym podkreślić, że samo uprawomocnienie się orzeczenia uwzględniającego skargę na decyzję Ministra nie oznacza jeszcze wyłączenia stosowania przepisów obniżających świadczenia wobec skarżącego. Skutkiem uchylecia decyzji przez sąd administracyjny jest bowiem jedynie konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy przez Ministra. Jak wskazał RPO w cytowanym wyżej piśmie: „Oczekiwanie na wydanie kolejnej decyzji często przekracza rok. W przypadku wielu skarżących decyzja nie jest wydawana, pomimo kolejnej uwzględnionej przez sąd administracyjny skargi na beczynność. Skarżący podnoszą również, że organ nie wykonuje zaleceń sądu administracyjnego wynikających z uwzględnionych przez ten sąd skarg na beczynność i przewlekłość postępowania”<sup>36</sup>. Ponadto, nie można wykluczyć, że w postępowaniu prowadzonym po uprzednim uchyleciu decyzji przez sąd administracyjny Minister ponownie wyda decyzję negatywną dla wnioskodawcy.

W świetle powyższych danych, trudno jest uznać środek określony w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej za mechanizm stanowiący rzeczywiste złagodzenie rozwiązań wprowadzonych w II ustawie emerytalnej.

#### **4.3. ODWOŁANIA DO SĄDU OD DECYZJI ZER**

---

Niezależnie od postępowania w sprawie zastosowania wyłączenia przewidzianego w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, istnieje także możliwość złożenia odwołania od decyzji ZER do sądu.

---

36 Pismo RPO do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji..

Od dnia wejścia w życie II ustawy emerytalnej do dnia 14 kwietnia 2021 r. do ZER wpłynęło 25 900 odwołań od wyżej wymienionych decyzji. Zostały one wniesione przez łącznie 22 510 świadczeniobiorców.

Jak wskazano wyżej, w świetle k.p.c. organem właściwym do rozpoznania ww. odwołań jest Sąd Okręgowy w Warszawie. W sądzie tym zarejestrowano, według stanu na 28 lutego 2021 r., ogółem 25 487 odwołań, z czego zdecydowana większość (23 973) została wniesiona w 2018 r.<sup>37</sup>

Należy jednak zauważyć, że przepisy k.p.c. umożliwiają przekazanie sprawy, w drodze wyjątku, do rozpoznania przez inny sąd równorzędny niż ten ogólnie właściwy. Decyzję taką może podjąć sam sąd właściwy (a więc w omawianym przypadku – Sąd Okręgowy w Warszawie) na zgodny wniosek stron postępowania, jeśli „przemawiają za tym względy celowości” (art. 461 § 3 k.p.c.) lub sąd nad nim położony (tj. Sąd Apelacyjny w Warszawie) na wniosek sądu właściwego, jeżeli sąd ten „nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności” (art. 44 § 1 k.p.c.). Teoretycznie, przekazania sprawy może dokonać także Sąd Najwyższy na wniosek sądu właściwego, „jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, w szczególności względ na społeczne postrzeganie sądu jako organu bezstronnego” (art. 441 § 1 k.p.c.).

Wskutek zastosowania przywołanych wyżej przepisów o zmianie właściwości sądu, innym sądom okręgowym na terenie kraju przekazano łącznie 7010 spraw<sup>38</sup>.

Niestety, czynnikiem, który negatywnie wpłynął na rozpoznawanie przez Sądy Okręgowe w Warszawie oraz pozostałe sądy okręgowe w kraju odwołań od decyzji ZER okazało się prowadzone przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie w sprawie zgodności II ustawy emerytalnej z Konstytucją.

---

37 Dane udostępnione HFPC przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Warszawie pismem z dnia 24 marca 2021 r.

38 Informacja ta, podobnie jak wszystkie przywoływane w dalszych częściach niniejszego raportu dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Warszawie, została udostępniona HFPC w trybie informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Warszawie pismem z dnia 7 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

#### **4.4. POSTĘPOWANIA PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM W SPRAWIE ZGODNOŚCI II USTAWY EMERYTALNEJ Z KONSTYTUCJĄ**

---

Postanowieniem z dnia 24 stycznia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności z Konstytucją przepisów II ustawy emerytalnej dotyczących obniżania emerytur i rent inwalidzkich (sprawa została zarejestrowana w TK pod sygnaturą P 4/18)<sup>39</sup>. Wątpliwości sądu pytającego wzbudziła zarówno materialna zgodność rozwiązań wprowadzanych w ustawie z szeregiem norm konstytucyjnych (ochrona praw nabytych, ochrona zaufania obywatela do państwa prawa i stanowionego przez niego prawa, niedziałanie prawa wstecz, ochrona godności ludzkiej, prawo do zabezpieczenia społecznego, zakaz dyskryminacji), jak i prawidłowość procedury, w której doszło do uchwalenia tej ustawy.

W dniu 23 listopada 2018 r. swoje stanowisko w sprawie przedstawił Sejm<sup>40</sup>, a w dniu 6 marca 2020 r. – Prokurator Generalny<sup>41</sup>. Oba organy zgodnie stwierdziły, że ustawa nie narusza Konstytucji.

Pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie miało zostać rozpoznane na rozprawie w dniu 17 marca 2020 r. Z powodu pandemii koronawirusa rozprawę przesunięto na 21 kwietnia 2020 r. Także i w tym dniu rozprawa się nie odbyła, gdyż przesunięto ją 19 maja 2020 r. Jednak również ten termin okazał się nieaktualny. Nowy termin wyznaczono na 2 czerwca 2020 r., ale i w tym dniu do rozprawy nie doszło.

Ostatecznie, rozprawa odbyła się dopiero 15 lipca 2020 r. Nie zakończyła się ona jednak tego dnia i Trybunał Konstytucyjny zarządził przerwę do 18 sierpnia 2020 r. Również w tym dniu nie doszło do zakończenia rozprawy – Trybunał zarządził więc przerwę do 11 września 2020 r. Rozprawa nie odbyła się jednak tego dnia, gdyż przełożono ją na 6

---

39 Postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie dostępne jest na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego pod adresem: [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F501220258%2FP\\_4\\_18\\_sp\\_2019\\_01\\_24\\_ADO.pdf](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F501220258%2FP_4_18_sp_2019_01_24_ADO.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

40 Stanowisko Sejmu dostępne pod adresem: [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1926971687%2FP\\_4\\_18\\_sjm\\_2018\\_11\\_23\\_ADO.pdf](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1926971687%2FP_4_18_sjm_2018_11_23_ADO.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

41 Stanowisko Prokuratora Generalnego pod adresem: [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1578224862%2FP\\_4\\_18\\_pg\\_2020\\_03\\_06\\_ADO.pdf](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F-1578224862%2FP_4_18_pg_2020_03_06_ADO.pdf) (ostatni dostęp: 22 czerwca 2021 r.).

października 2020 r. W tym dniu Trybunał Konstytucyjny dokończył rozprawę i zamknął ją, odraczając wydanie wyroku do dnia 13 października 2020 r.

Do wydania wyroku w tym dniu jednak nie doszło – Trybunał Konstytucyjny przesunął termin ogłoszenia orzeczenia o kolejny tydzień. Niestety, ostatecznie termin ten został odwołany. Z informacji przekazanych przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że „Wobec niemożności rozpoznania sprawy w terminie publikacyjnym, 20 października 2020 r., w składzie rozpoznającym sprawę do zamknięcia rozprawy, rozprawa została otwarta na nowo”<sup>42</sup>. Nowy termin rozprawy wyznaczono na 17 czerwca 2021 r. Także on został jednak ostatecznie odwołany.

Przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzone jest obecnie także inne postępowanie dotyczące konstytucyjności II ustawy emerytalnej. Zostało zainicjowane pytaniem prawnym złożonym przez Sąd Okręgowy w Warszawie w dniu 27 maja 2019 r. (sprawa została zarejestrowana w TK pod sygnaturą P 16/19). Sąd zwrócił się w nim do TK o kontrolę zgodności z Konstytucją przepisów II ustawy emerytalnej przewidujących obniżenie rent rodzinnych przysługującym członkom rodziny zmarłych funkcjonariuszy. W postępowaniu tym nie przeprowadzono jednak jak na razie żadnej rozprawy. Ze strony TK wynika ponadto, że dotychczas nie wpłynęły jeszcze stanowiska Sejmu i Prokuratora Generalnego w tej sprawie.

Do rozstrzygnięcia doszło natomiast w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Krakowie z 19 grudnia 2019 r. (sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą P 10/20). W wyroku z 16 czerwca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 22a ustawy zaopatrzeniowej (dodany w II ustawie emerytalnej) jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Badany przez Trybunał przepis stanowi, że w przypadku funkcjonariuszy „pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa”, którzy zostali zwolnieni ze służby przed 1 sierpnia 1990 r., „rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej”. Orzeczenie Trybunału ma więc bardzo wąski zakres i nie odnosi się do szeregu kontrowersyjnych rozwiązań, o których była mowa wyżej. Niemniej, rozumowanie zaprezentowane w wyroku pozwala przypuszczać, że również w innych wskazanych wyżej postępowaniach dotyczących II ustawy

---

42 Informacja udzielona HFPC przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 10 maja 2021 r.

emerytalnej mogą zapaść wyroki stwierdzające zgodność z Konstytucją. Warto jednak zauważyć, że orzeczenie zostało wydane w składzie z udziałem dwóch nieprawidłowo wybranych osób, co w świetle niedawnego wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*<sup>43</sup> może spowodować, że będzie ono podważane w orzecznictwie sądów (zob. również dalej).

#### **4.5. WPŁYW POSTĘPOWAŃ PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM NA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE ODWOŁAŃ OD DECYZJI ZER**

---

Zgodnie z art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. sąd może zawiesić z urzędu postępowanie „jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Kompetencja wyrażona w tym przepisie ma charakter jedynie fakultatywny – sąd może, ale nie musi, zawiesić postępowania, którego wynik powiązany jest z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Okoliczności, w których zawieszenie postępowania jest obowiązkowe zostały unormowane w innych przepisach k.p.c. (w szczególności w art. 174 k.p.c.).

Nie znaczy to oczywiście, że sądy nigdy nie powinny korzystać z możliwości zawieszenia postępowania na podstawie art. 177 § 1 pkt 31 k.p.c. Wręcz przeciwnie, takie zawieszenie niekiedy może być korzystne dla strony postępowania, jeśli np. zapobiegnie wydaniu niesprawiedliwego rozstrzygnięcia opartego na potencjalnie niekonstytucyjnym przepisie. Co więcej, wydanie orzeczenia, które w bliskiej przyszłości będzie mogło zostać podważone w trybie wznowienia postępowania po rozstrzygnięciu TK (zob. art. 403 § 4 k.p.c.) wydaje się mało racjonalne.

Należy jednak zauważyć, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z sytuacją szczególną. Po pierwsze, w Trybunale Konstytucyjnym zasiadają osoby wybrane niezgodnie z polskim prawem, co w świetle wspomnianego już wyroku ETPC w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* prowadzi do naruszenia zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 EKPC prawa do rozpoznania sprawy przez „trybunał ustanowiony ustawą”.

---

43 Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18. W chwili publikacji niniejszego raportu, wyrok ten nie był jeszcze prawomocny.

Po drugie, nawet abstrahując od tej kwestii, postępowanie przed TK w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie nie jest prowadzone efektywnie. Pomimo upływu ponad trzech lat od skierowania pytania, Trybunałowi nadal nie udało się wydać wyroku. Ponadto, zważywszy na kilkukrotne przekładanie daty rozprawy, następnie jej zamknięcie i ponowne otwarcie, nie sposób jest ustalić choćby w przybliżeniu, kiedy dojdzie do rozstrzygnięcia omawianej sprawy.

W tej sytuacji, zawieszenie postępowania sądowego w sprawie odwołania od decyzji ZER może doprowadzić do naruszenia praw osób pobierających świadczenia emerytalne i rentowe. Raz jeszcze należy bowiem przypomnieć, że decyzje ZER, pomimo ich zaskarżenia, wywołują skutki prawne, co oznacza, że przez cały czas trwania zawieszzonego postępowania, osoba pobiera emeryturę (inne świadczenie) w obniżonym wymiarze. Nie należy także ignorować faktu, że wielu odwołujących się to osoby w zaawansowanym wieku, niekiedy schorowane, które mogą po prostu nie doczekać się rozstrzygnięcia zawieszzonego na kilka lat postępowania.

#### **4.6. ZAWIESZANIE POSTĘPOWAŃ W SPRAWACH DOTYCZĄCYCH ODWOŁAŃ OD DECYZJI ZER**

---

Niestety, z informacji przekazanych przez sądy wynika, że zdecydowana większość postępowań sądowych w sprawach z odwołań od decyzji ZER została zawieszona (choć część zawieszonych postępowań została później podjęta – zob. pkt 4.8. raportu).

Jak już wskazaliśmy wyżej, do Sądu Okręgowego w Warszawie wpłynęło łącznie 25 307 odwołań. Ogółem zawieszono 18 539 postępowań, z czego w 16 638 przypadkach przyczyną zawieszenia była związana ze skierowaniem przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt P 4/18 (zob. wyżej).

Również w innych sądach dochodziło do zawieszenia postępowania w związku z toczącym się postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Informacje w tym zakresie obrazuje tabela poniżej:

Sąd	Ogólna liczba zawieszonych postępowań (w związku z postępowaniem przed TK)
Sąd Okręgowy w Białymstoku <sup>44</sup>	129 (127)
Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej <sup>45</sup>	bd.
Sąd Okręgowy w Bydgoszczy <sup>46</sup>	bd.
Sąd Okręgowy w Częstochowie	53 (51)
Sąd Okręgowy w Elblągu	95 (88)
Sąd Okręgowy w Gdańsku	272 (262)
Sąd Okręgowy w Gliwicach	21 (21)
Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim	67 (63)
Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	39 (bd.)
Sąd Okręgowy w Kaliszu	72 (71)
Sąd Okręgowy w Katowicach	97 (97)
Sąd Okręgowy w Kielcach <sup>47</sup>	bd.
Sąd Okręgowy w Koninie	32 (32)
Sąd Okręgowy w Koszalinie	139 (131)
Sąd Okręgowy w Krakowie	163 (163)
Sąd Okręgowy w Krośnie	27 (27)
Sąd Okręgowy w Legnicy	50 (50)
Sąd Okręgowy w Lublinie	180 (163)
Sąd Okręgowy w Łodzi	168 (166)
Sąd Okręgowy w Łomży	13 (13)
Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	98 (93)
Sąd Okręgowy w Olsztynie	199 (130)
Sąd Okręgowy w Opolu	131 (bd.)
Sąd Okręgowy w Ostrołęce	38 (38)
Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim	8 (0)
Sąd Okręgowy w Płocku	101 (101)

44 Lista wniosków o informację publiczną dotycząca poszczególnych sądów została wskazana na końcu.

45 Sąd nie udzielił odpowiedzi w tym zakresie uznając, że jest to informacja przetworzona.

46 Sąd nie udzielił odpowiedzi w tym zakresie uznając, że jest to informacja przetworzona.

47 Decyzją z dnia 14 kwietnia 2021 r. Prezes Sądu Okręgowego w Kielcach odmówił udostępnienia HFPC informacji publicznej.



Sąd	Ogólna liczba zawieszonych postępowań (w związku z postępowaniem przed TK)
Sąd Okręgowy w Poznaniu	157 (128)
Sąd Okręgowy w Przemyślu	72 (62)
Sąd Okręgowy w Radomiu	110 (105)
Sąd Okręgowy w Rybniku	1 (1)
Sąd Okręgowy w Rzeszowie	62 (62)
Sąd Okręgowy w Siedlcach	20 (20)
Sąd Okręgowy w Sieradzu	36 (36)
Sąd Okręgowy w Słupsku <sup>48</sup>	bd.
Sąd Okręgowy w Suwałkach	27 (19)
Sąd Okręgowy w Szczecinie	270 (270)
Sąd Okręgowy w Świdnicy	90 (82)
Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu	40 (40)
Sąd Okręgowy w Tarnowie	65 (65)
Sąd Okręgowy w Toruniu	61 (61)
Sąd Okręgowy w Warszawie	18 539 (16 638)
Sąd Okręgowy Warszawa-Praga	197 (197)
Sąd Okręgowy we Włocławku	39 (28)
Sąd Okręgowy we Wrocławiu	210 (170)
Sąd Okręgowy w Zamościu	71 (69)
Sąd Okręgowy w Zielonej Górze	67 (67)

Ogółem, w 41 sądach (pomijając Sąd Okręgowy w Warszawie), które udzieliły nam odpowiedzi w omawianym zakresie, zawieszono 3787 postępowań. Zdecydowana większość, bo aż 3369 postępowania, została zawieszona w związku z postępowaniem zawisłym przed Trybunałem Konstytucyjnym, a liczba ta w rzeczywistości jest zapewne jeszcze wyższa, gdyż dwa sądy nie udzieliły odpowiedzi na pytanie dotyczącej tej właśnie podstawy zawieszenia.

48 Decyzją z dnia 8 kwietnia 2021 r. Prezes Sądu Okręgowego w Słupsku odmówił udostępnienia HFPC informacji publicznej.

Warto jednak zauważyć, że postanowienie o zawieszeniu postępowania może zostać zażalenie w drodze zażalenia do sądu wyższej instancji (art. 394 § 1 pkt 5 k.p.c.), czyli, w omawianym przypadku, właściwego miejscowo sądu apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie<sup>49</sup> rozpoznał łącznie 3203 zażalenia na zawieszenie postępowania dotyczącego odwołania od decyzji ZER, ale jedynie 281 z nich zostało uwzględnionych. Spośród tych ostatnich, aż 267 zostało wydanych w 2020 r. i 2021 r., na co niewątpliwie mógł mieć wpływ fakt przedłużającego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Informacje na temat orzecznictwa innych sądów apelacyjnych w kraju obrazuje tabela poniżej.

Sąd	Liczba zażaleń na zawieszenie postępowania dotyczącego odwołania od decyzji ZER (wpływ)	Liczba uwzględnionych zażaleń
Sąd Apelacyjny w Białymstoku <sup>50</sup>	91	53
Sąd Apelacyjny w Gdańsku	119	86
Sąd Apelacyjny w Katowicach	51	47
Sąd Apelacyjny w Krakowie <sup>51</sup>	bd.	bd.
Sąd Apelacyjny w Lublinie	bd. <sup>52</sup>	bd.
Sąd Apelacyjny w Łodzi	75	42
Sąd Apelacyjny w Poznaniu	35	35
Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	25	20
Sąd Apelacyjny w Szczecinie	96	1

49 Wszystkie przywoływane w niniejszym raporcie dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Warszawie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie e-mailem z dnia 23 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 22 marca 2021 r.

50 Lista wniosków o informację publiczną dotycząca poszczególnych sądów została wskazana na końcu.

51 Decyzją z dnia 14 kwietnia 2021 r. Prezes Sądu Apelacyjnego w Krakowie odmówił udostępnienia HFPC informacji publicznej.

52 Sąd wskazał, że od 1 stycznia 2017 r. wpłynęło do niego łącznie 67 „spraw z zażaleniem w przedmiocie ustalenia wysokości emerytury i renty (...)”. Nie jest jednak jasne, czy liczba ta obejmuje wyłącznie zażalenia na zawieszenie postępowania (o co pytała HFPC).

Sąd	Liczba zażaleń na zawieszenie postępowania dotyczącego odwołania od decyzji ZER (wpływ)	Liczba uwzględnionych zażaleń
Sąd Apelacyjny w Warszawie	3203	281
Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	81	62

Analizując powyższe dane warto zauważyć, że skierowany przez HFPC wniosek o udostępnienie informacji publicznej dotyczył „liczby zażaleń na postanowienia sądów okręgowych znajdujących się w obszarze właściwości Sądu Apelacyjnego w Warszawie o zawieszeniu postępowania” oraz liczby uwzględnionych zażaleń tego rodzaju. Nie można jednak wykluczyć, że niektóre sądy uwzględniły w przekazanych danych również zażalenia na odmowę podjęcia zawieszono postępowania.

W toku prac nad raportem, HFPC zwróciła się również do wszystkich sądów apelacyjnych w Polsce o udostępnienie dziesięciu, dowolnie wybranych, postanowień uwzględniających odwołanie od postanowienia o zawieszeniu postępowania. Ogółem, Fundacji udostępniono 73 takie postanowienia, przy czym niektóre z nich dotyczyły zażaleń nie na postanowienie o zawieszeniu, lecz na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszono postępowania.

Z udostępnionych orzeczeń wynika, że uchylając postanowienie o zawieszeniu postępowania (lub o odmowie podjęcia zawieszono postępowania) sądy apelacyjne brały pod uwagę m.in. brak rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, pomimo znaczącego upływu czasu od skierowania przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego. W tym zakresie np. Sąd Apelacyjny w Gdańsku<sup>53</sup> powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2017 r.<sup>54</sup>, w którym uznano, że względy ekonomiki procesowej mogą wymagać, by sprawę rozpoznać, pomimo zawisłego postępowania w Trybunale Konstytucyjnym.

W niektórych postanowieniach trafnie dostrzegano także znaczenie konwencyjnych i konstytucyjnych gwarancji prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Przykładowo, w jednym z postanowień Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, że „stan

53 Zob. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 21 listopada 2019 r., sygn. akt III AUz 682/19.

54 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 grudnia 2017 r., sygn. akt II FSK 2870/17.

zawieszenia» odbiera skarżącej w istocie na czas nieokreślony konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu. Odwołująca się, znajdująca się w trudnej sytuacji życiowej z uwagi na pogarszający się stan zdrowia, ma prawo oczekiwać od Państwa zapewnienia jej jak najszybszego rozpoznania jej sprawy przez sąd, sprawy dla niej istotnej życiowo – o wysokość świadczenia emerytalnego<sup>55</sup>. Warto odnotować także orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, w którym wprost odwołano się do orzecznictwa ETPC na tle art. 6 ust. 1 EKPC: „W kontekście powołanej przez Sąd Okręgowy przyczyny zawieszenia postępowania tj. oczekiwania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego trzeba też zauważyć, iż w orzecznictwie ETPC przyjęty jest pogląd, że jeżeli przyczyną przewlekłości postępowania (nierozpoznania sprawy w rozsądnym terminie) jest oczekiwanie na rozstrzygnięcie w innej sprawie, a zatem jeżeli zwłoka w rozpoznaniu jest skutkiem opieszałości innego Sądu niż sąd orzekający w danej sprawie, to nie jest to wystarczającym usprawiedliwieniem przewlekłości postępowania, w sprawie sądu orzekającego oczekującego na orzeczenie innego sądu (por. w tym zakresie wyrok ETPC z 7 lipca 2009 r. w sprawie *Waltos i Pawlicz przeciwko Polsce*, skarga nr 28309/06 i 48102/06)<sup>56</sup>.

Sądy apelacyjne akcentowały także obowiązek sądu rozpatrującego sprawę dokonania samodzielnej oceny, czy rzeczywiście rozstrzygnięcie danego postępowania zawisłego przed sądem zależy od rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego co do konstytucyjności ustawy (co wymaga w pierwszej kolejności ustalenia, czy ustawa w ogóle mogła znaleźć w danym stanie faktycznym zastosowanie)<sup>57</sup>, zwracając przy tym uwagę na znaczenie uchwały SN w sprawie III UZP 1/20<sup>58</sup>. Dostrzegano także, że pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło jedynie zgodności II ustawy emerytalnej z Konstytucją, a nie np. EKPC, do której przepisów odwoływała się część ubezpieczonych<sup>59</sup>.

---

55 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2020 r., sygn. akt III AUz 947/19.

56 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 22 października 2019 r., sygn. akt III AUz 123/19. Szeroko do standardów wynikających z orzecznictwa ETPC na tle prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie odnosiły się także niektóre sądy w wyrokach dotyczących odwołań od decyzji ZER zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 23 grudnia 2020 r., sygn. akt III AUa 139/20.

57 Zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 30 maja 2019 r., sygn. akt III AUz 41/19; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 16 sierpnia 2019 r., sygn. akt III AUz 91/19.

58 Zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 28 września 2020 r., sygn. akt III A Uz 159/20

59 Zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 14 maja 2020 r., sygn. akt III AUz 10/20; postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 4 października 2019 r., sygn. akt III AUz 145/19.

Wreszcie, niektóre sądy apelacyjne wskazywały na możliwość dokonania przez sąd rozpoznający odwołanie tzw. „rozproszonej kontroli konstytucyjności” i odmowy zastosowania przepisów uznanych za niezgodne z ustawą zasadniczą. Pogląd taki przedstawił m.in. Sąd Apelacyjny w Łodzi: „(...) odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za oczywiście sprzeczny z Konstytucją nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem «stosowanie» należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa. Z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność postrzega jako oczywistą, a zatem gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu, na co powołał się ubezpieczony w swym odwołaniu”<sup>60</sup>. Sąd Apelacyjny w Poznaniu doprecyzował przy tym, że „sytuacja oczywistej niekonstytucyjności może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną jak norma objęta już wyrokiem Trybunału, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”<sup>61</sup>.

Warto zauważyć, że pomimo stosunkowo niewielkiej liczby postanowień sądów apelacyjnych o uchyleniu zawieszenia postępowania, część zawieszonych postępowań została po jakimś czasie podjęta (zob. pkt 4.8. niniejszego raportu), pomimo niewydania przez Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięcia. Jak się wydaje, wpływ na to mógł mieć fakt przedłużania się

---

60 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 9 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUz 359/19. Podobnie: zob. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 2 czerwca 2020 r., sygn. akt III AUz 58/20.

61 Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 6 listopada 2019 r., sygn. akt III AUz 219/19.

postępowania przed TK, orzecznictwo sądów apelacyjnych, praktyka innych sądów w Polsce czy nawet innych składów w tych samych sądach, które zdecydowały się na niezawieszenie postępowania. Niezwykle istotne znaczenie mogła mieć także uchwała Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20) dotycząca wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa” (zob. pkt 4.9 niniejszej opinii). Na okoliczność tę wyraźnie wskazał Sąd Apelacyjny w Łodzi: „Skoro więc brak jest już wątpliwości – dzięki wytycznym zawierającym się w uzasadnieniu do omawianej uchwały SN – w jaki sposób interpretować służbę na rzecz tzw. państwa totalitarnego, sądy powszechne mogą samodzielnie rozstrzygać sprawy z odwołań byłych funkcjonariuszy służby bezpieczeństwa (bacząc przy tym na indywidualny przebieg służby każdego z nich), którym obniżono świadczenia emerytalne na kanwie ustawy zaopatrzeniowej z 2016 r., nie czekając na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zgodności z Konstytucją przepisu art. 15c tej ustawy”<sup>62</sup>.

Mimo to, w dalszym ciągu znacząca grupa postępowań pozostaje zawieszona. W Sądzie Okręgowym w Warszawie, który, na co już zwracano uwagę, rozpatruje największą liczbę odwołań od decyzji ZER, na dzień rozpoznania wniosku HFPC było 11 145 postępowań zawieszonych w związku z postępowaniem przed TK. Sytuację w innych sądach przedstawia tabela poniżej.

Sąd	Liczba postępowań zawieszonych w związku z postępowaniem przed TK, które pozostawały zawieszane w dniu rozpoznania przez dany sąd wniosku HFPC
Sąd Okręgowy w Białymstoku	0
Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej	bd.
Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	bd.
Sąd Okręgowy w Częstochowie	28
Sąd Okręgowy w Elblągu	67
Sąd Okręgowy w Gdańsku	145
Sąd Okręgowy w Gliwicach	0
Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim	55

62 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 11 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 210/21.

Sąd	Liczba postępowań zawieszonych w związku z postępowaniem przed TK, które pozostawały zawieszony w dniu rozpoznania przez dany sąd wniosku HFPC
Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	bd. <sup>63</sup>
Sąd Okręgowy w Kaliszu	56
Sąd Okręgowy w Katowicach	0
Sąd Okręgowy w Kielcach	bd.
Sąd Okręgowy w Koninie	0
Sąd Okręgowy w Koszalinie	131
Sąd Okręgowy w Krakowie	163
Sąd Okręgowy w Krośnie	24
Sąd Okręgowy w Legnicy	0
Sąd Okręgowy w Lublinie	114
Sąd Okręgowy w Łodzi	67
Sąd Okręgowy w Łomży	4
Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	5
Sąd Okręgowy w Olsztynie	8
Sąd Okręgowy w Opolu	9
Sąd Okręgowy w Ostrołęce	0
Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim	0
Sąd Okręgowy w Płocku	67
Sąd Okręgowy w Poznaniu	68
Sąd Okręgowy w Przemyślu	35
Sąd Okręgowy w Radomiu	94
Sąd Okręgowy w Rybniku	0
Sąd Okręgowy w Rzeszowie	63
Sąd Okręgowy w Siedlcach	10
Sąd Okręgowy w Sieradzu	0
Sąd Okręgowy w Stupsku	bd.
Sąd Okręgowy w Suwałkach	16
Sąd Okręgowy w Szczecinie	228

63 W piśmie z 10 maja 2021 r. Wiceprezes Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze poinformował, że na dzień 6 maja 2021 r. zawieszonych jest 17 spraw dotyczących odwołań od decyzji ZER. Liczba ta obejmuje jednak najprawdopodobniej wszystkie przypadki zawieszenia, a nie tylko te związane z postępowaniem przed TK, co pytała HFPC.

Sąd	Liczba postępowań zawieszonych w związku z postępowaniem przed TK, które pozostawały zawieszony w dniu rozpoznania przez dany sąd wniosku HFPC
Sąd Okręgowy w Świdnicy	35
Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu	18
Sąd Okręgowy w Tarnowie	49
Sąd Okręgowy w Toruniu	0
Sąd Okręgowy w Warszawie	11 145
Sąd Okręgowy Warszawa-Praga	23
Sąd Okręgowy we Włocławku	0
Sąd Okręgowy we Wrocławiu	210
Sąd Okręgowy w Zamościu	45
Sąd Okręgowy w Zielonej Górze	46

Ogółem, w sądach okręgowych (innych niż SO w Warszawie) w chwili rozpoznawania wniosków HFPC było 1883 zawieszonych postępowań, a więc, uwzględniając przywołane wyżej informacje na temat praktyki Sądu Okręgowego w Warszawie, w całym kraju było 13 028 zawieszonych postępowań. Dane te mogą nie być w pełni precyzyjne, gdyż, choć we wniosku o udostępnienie informacji publicznej Fundacja wyraźnie wskazała, że chodzi jej o dane dotyczące wyłącznie zawieszonych w związku z postępowaniem przed TK, część sądów, jak się wydaje, przekazała dane na temat ogólnej liczby zawieszonych spraw (tj. niezależnie od przyczyny). Ponadto, część sądów okręgowych nie udzieliła HFPC odpowiedzi w tym zakresie. Niemniej, zważywszy na to, że, jak już wskazano wyżej, w zdecydowanej większości przypadków zawieszenie było związane właśnie z postępowaniem przed TK, można zakładać, że obecnie zawieszonych z tego powodu pozostaje kilkanaście tysięcy postępowań, co stanowi mniej więcej połowę wszystkich wniesionych odwołań od decyzji ZER.

Odnosząc się do przedstawionych wyżej danych, należy zauważyć, że z całą pewnością bardzo wysoka liczba zawieszonych postępowań przed Sądem Okręgowym w Warszawie musi budzić zaniepokojenie. Nawet gdyby jednak wszystkie te postępowania zostały podjęte, ich sprawne rozpoznanie w rozsądnym terminie, zważywszy na ich liczbę, byłoby bardzo trudne. Z drugiej strony, warto odnotować, że w chwili rozpoznawania wniosków HFPC w kilku sądach okręgowych w ogóle nie było postępowań zawieszonych z powodu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.



## 4.7. SKARGI NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA

W związku z zawieszeniem znacznej ilości postępowań, a tym samym przedłużającym się czasem oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy, część odwołujących się złożyła skargi na przewlekłość na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2018 r. poz. 75). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, organem właściwym do rozpoznania skargi jest „sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie”. W przypadku postępowań w sprawie odwołań od decyzji ZER, sądem tym będzie oczywiście sąd apelacyjny.

Z analizy udostępnionych nam danych wynika, że liczba uwzględnionych skarg jest bardzo niska.

Sąd	Liczba skarg na przewlekłość w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER wydanych na podstawie II ustawy emerytalnej	Liczba uwzględnionych skarg na przewlekłość w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER wydanych na podstawie II ustawy emerytalnej
Sąd Apelacyjny w Białymstoku	0	0
Sąd Apelacyjny w Gdańsku	6	0
Sąd Apelacyjny w Katowicach	5	0
Sąd Apelacyjny w Krakowie	bd.	bd.
Sąd Apelacyjny w Lublinie	1	0
Sąd Apelacyjny w Łodzi	0	0
Sąd Apelacyjny w Poznaniu	1	0
Sąd Apelacyjny w Rzeszowie	0	0
Sąd Apelacyjny w Szczecinie	4	0
Sąd Apelacyjny w Warszawie	664	9
Sąd Apelacyjny we Wrocławiu	26	5

Z powyższego wynika, że w skali całego kraju uczestnicy postępowań rzadko korzystali z możliwości kierowania skarg na przewlekłość postępowań. Najwięcej takich skarg złożono do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, jednak tylko dziewięć z nich zostało rozpatrzonych pozytywnie.

HFPC zwróciła się do sądów o udostępnienie 10, dowolnie wybranych, orzeczeń uwzględniających skargi na przewlekłość. Pięć takich postanowień udostępnił nam Sąd Apelacyjny we Wrocławiu. W postanowieniu z 29 kwietnia 2020 r. (sygn. akt III SU 3/20) Sąd Apelacyjny stwierdził, że oceniając skalę przewlekłości należy wziąć pod uwagę nie tylko długość postępowania przed sądem, w którym postępowanie aktualnie się toczy (w tym przypadku – Sąd Okręgowy w Świdnicy), ale i czas trwania postępowania przed przekazaniem sprawy temu sądowi. Sąd Apelacyjny trafnie zauważył, że stanowisko takie jest spójne z wynikającym z orzecznictwa ETPC zakazem tzw. fragmentaryzacji postępowań. Niemniej, nie wszystkie etapy postępowania mogą zostać ocenione w ten sam sposób. W tym zakresie Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na to, że między złożeniem odwołania do ZER a przekazaniem go do Sądu Okręgowego w Warszawie minął ponad rok. Jednakże, w aktach sprawy nie było pisma, w którym odwołujący sygnalizowałby sądowi, że ZER rażąco przekroczył termin przewidziany w ustawie. Jeśli chodzi o zawieszenie postępowania z powodu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sąd Apelacyjny stwierdził, że postanowienie w tym zakresie było kontrolowane przez Sąd Apelacyjny, który utrzymał je w mocy. Sąd Apelacyjny stwierdził natomiast, że Sąd Okręgowy zbyt długo rozpatrywał wniosek o podjęcie zawieszono postępowania, podejmując zbędne czynności procesowe. Jednocześnie Sąd Apelacyjny stwierdził, że postępowanie, oceniane jako całość, było prowadzone przewlekłe, gdyż „przez ponad 2 lata i 5 miesięcy czasu postępowania w sprawie nie została podjęta żadna czynność procesowa zmierzająca do rozstrzygnięcia sporu. Ściślej rzecz ujmując – nie została wyznaczona rozprawa, nie został przeprowadzony żaden dowód, ani też nie został rozpoznany żaden wniosek dowodowy”. Okoliczności związane z obiektywnymi trudnościami Sądu Okręgowego w Warszawie w rozpoznawaniu spraw (w okresie przed przekazaniem sprawy Sądowi Okręgowemu w Świdnicy) nie mogą same w sobie uzasadniać przewlekłości postępowania. Uwzględniając skargę, Sąd Apelacyjny zasądził na rzecz skarżącego kwotę pieniężną w wysokości 3500 zł. Bardzo podobne rozstrzygnięcie i uzasadnienie zawiera postanowienie Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 29 maja 2020 r. (sygn. akt III SU 8/20). W kolejnym postanowieniu, wydanym w dniu 18 sierpnia 2020 r. (sygn. akt III SU 11/20) dodatkową okolicznością przemawiającą za stwierdzeniem przewlekłości postępowania było niepodjęcie przez sąd rozpoznający sprawę żadnych czynności w sprawie pomimo upływu 7 miesięcy od uchylecia przez Sąd Apelacyjny postanowienia o zawieszeniu postępowania. Podobne rozstrzygnięcie zapadło w postanowieniu z 25 sierpnia 2020 r. (sygn. akt III SU 12/20). W najnowszym orzeczeniu uwzględniającym skargę na przewlekłość, postanowieniu z 21 stycznia 2021 r.

(sygn. akt III SU 19/20) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu uwzględnił dodatkowo zawieszenie biegu terminów procesowych i sądowych w okresie od 31 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. z powodu pandemii koronawirusa. W trzech ostatnich postanowieniach Sąd Apelacyjny przyznał skarżącym sumy pieniężne w wysokości 2000 zł, co stanowi minimalną kwotę przewidzianą w ustawie o skardze na przewlekłość (zob. art. 12 ust. 4).

Ogółem jednak, liczba uwzględnionych skarg na przewlekłość jest bardzo niewielka. Warto zauważyć, że podnoszenie zarzutu przewlekłości w postępowaniach zawieszonych w związku z postępowaniem przed TK jest w praktyce bardzo trudne. Jak bowiem wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z 23 marca 2020 r. (sygn. akt III S 14/20): „podczas zawieszenia postępowania sąd nie podejmuje żadnych czynności z wyjątkiem tych, które mają na celu podjęcie postępowania albo zabezpieczenie powództwa lub dowodu. Zatem w szczególności Sąd Okręgowy nie ma obowiązku podejmowania w okresie trwania zawieszenia postępowania czynności służących nadaniu sprawie dalszego biegu. Oznacza to, że zawieszenie postępowania w sprawie przez Sąd Okręgowy, zarówno sam fakt zawieszenia, jak również czasookres zawieszenia, nie generują przesłanek określonych w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze”. Jednocześnie, w postępowaniu w sprawie skargi na przewlekłość, sąd nie ocenia zasadności samego zawieszenia postępowania – ta kwestia może być przedmiotem postępowania w sprawie zażalenia na postanowienie o zawieszeniu lub na postanowienie o odmowie podjęcia zawieszzonego postępowania (stwierdził tak m.in. Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z 10 lutego 2020 r., sygn. akt III S 457/19). Ponadto, nie ma osobnej procedury umożliwiającej ocenę przewlekłości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W tym zakresie warto jednak zauważyć, że 9 marca 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zakomunikował rządowi polskiemu skargi 23 obywateli polskich zarzucających, że postępowania w sprawie odwołań od decyzji obniżających ich świadczenia, wydanych na podstawie II ustawy emerytalnej, prowadzone są przewlekłe, co narusza gwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPC prawo do rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie”<sup>64</sup>. Skarżący zarzucają także, że sposób procedowania w ich sprawach, związany z zawieszeniem postępowania w związku z postępowaniem przed TK, doprowadził do

---

64 Zob. *Bieliński i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 48762/19 i in., <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209109>.

faktycznego pozbawienia ich dostępu do sądu. Ponadto, skarżący wskazują na brak efektywnych środków odwoławczych w sprawie przewlekłości postępowania wynikającej z działalności Trybunału Konstytucyjnego (art. 13 w związku z art. 6 ust. 1 EKPC). We wszystkich sprawach opisanych w komunikacie dostępnym na stronie ETPC doszło do zawieszenia postępowania przed sądem okręgowym w związku z postępowaniem przed TK. Skarżący składali zażalenia na postanowienia o zawieszeniu, ale były one oddalone. Nieskuteczne okazywały się również (w większości przypadków) wnioski o podjęcie zawieszono postępowania oraz skargi na przewlekłość. W odniesieniu do tych ostatnich Sąd Apelacyjny w Warszawie (we wszystkich sprawach opisywanych w komunikacie to ten sąd był właściwy do rozpoznania skargi) wskazywał m.in. że czas trwania zawieszono postępowania wynika z postępowania przed TK, za którego przebieg sąd okręgowy nie odpowiada.

Niewątpliwie, wyrok ETPC, pomyślny dla skarżących, może skłonić sądy do podjęcia zawieszono postępowań (zakładając oczywiście, że nie nastąpi to jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez ETPC). Niewykluczone, że konieczne będzie wprowadzenie także specjalnych środków prawnych umożliwiających badanie przewlekłość postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Ten ostatni problem jest o tyle ciekawy, że w niedawnym wyroku w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, ETPC wprost stwierdził, że art. 6 ust. 1 EKPC znajduje zastosowanie także w odniesieniu do postępowania przed TK zainicjowanego skargą konstytucyjną<sup>65</sup>. W tej sytuacji, zastosowanie powinny także znaleźć wynikające z tego przepisu standardy dotyczące prawa do rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie” oraz wynikający z art. 13 EKPC obowiązek zapewnienia jednolite środki odwoławczych w sprawach dotyczących przewlekłości postępowania.

#### **4.8. ROZPATRYWANIE ODWOŁAŃ OD DECYZJI ZER CO DO MERITUM**

---

Jak wskazano powyżej, znacząca liczba postępowań dotyczących odwołań od decyzji o obniżeniu świadczeń na podstawie II ustawy emerytalnej w dalszym ciągu pozostaje

---

65 Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18.

zawieszona. Warto jednak zauważyć, że wiele postępowań nie zostało zawieszonych, pomimo wciąż zawisłego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Sąd	Liczba postępowań dotyczących odwołań od decyzji ZER, które nie zostały zawieszane pomimo toczącego się postępowania przed TK
Sąd Okręgowy w Białymstoku	123
Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej	bd.
Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	bd.
Sąd Okręgowy w Częstochowie	19
Sąd Okręgowy w Elblągu	2
Sąd Okręgowy w Gdańsku	169
Sąd Okręgowy w Gliwicach	21
Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim	35
Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	bd.
Sąd Okręgowy w Kaliszu	0
Sąd Okręgowy w Katowicach	221
Sąd Okręgowy w Kielcach	bd.
Sąd Okręgowy w Koninie	3
Sąd Okręgowy w Koszalinie	0
Sąd Okręgowy w Krakowie	207
Sąd Okręgowy w Krośnie	2
Sąd Okręgowy w Legnicy	18
Sąd Okręgowy w Lublinie	177
Sąd Okręgowy w Łodzi	231
Sąd Okręgowy w Łomży	17
Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	9
Sąd Okręgowy w Olsztynie	60
Sąd Okręgowy w Opolu	bd. <sup>66</sup>
Sąd Okręgowy w Ostrołęce	0
Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim	53

66 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie uznając, że jest to informacja przetworzona.

Sąd	Liczba postępowań dotyczących odwołań od decyzji ZER, które nie zostały zawieszane pomimo toczącego się postępowania przed TK
Sąd Okręgowy w Płocku	3
Sąd Okręgowy w Poznaniu	bd. <sup>67</sup>
Sąd Okręgowy w Przemyślu	0
Sąd Okręgowy w Radomiu	16
Sąd Okręgowy w Rybniku	0
Sąd Okręgowy w Rzeszowie	181
Sąd Okręgowy w Siedlcach	40
Sąd Okręgowy w Sieradzu	1
Sąd Okręgowy w Słupsku	bd.
Sąd Okręgowy w Suwałkach	42
Sąd Okręgowy w Szczecinie	46
Sąd Okręgowy w Świdnicy	bd. <sup>68</sup>
Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu	9
Sąd Okręgowy w Tarnowie	8
Sąd Okręgowy w Toruniu	57
Sąd Okręgowy w Warszawie	4181
Sąd Okręgowy Warszawa-Praga	178
Sąd Okręgowy we Włocławku	5
Sąd Okręgowy we Wrocławiu	bd. <sup>69</sup>
Sąd Okręgowy w Zamościu	0
Sąd Okręgowy w Zielonej Górze	68

Łącznie w 37 sądach, które odpowiedziały na nasze wnioski w tym zakresie, w 6202 przypadkach nie zawieszono postępowania pomimo toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Do liczby tej należy oczywiście doliczyć przypadki,

67 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie wskazując, że nie posiada takich danych, a ich uzyskanie wymagałoby oddelegowania kilku pracowników, co wpłynęłoby negatywnie na rozpoznawanie toczących się postępowań.

68 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie.

69 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie uznając, że jest to informacja przetworzona.

w których postępowanie zostało początkowo zawieszono z analizowanej tu przyczyny, ale następnie podjęto je.

Sąd	Liczba postępowań dotyczących odwołań od decyzji ZER, które zostały zawieszono w związku z postępowaniem przed TK, ale po jakimś czasie zostały podjęte
Sąd Okręgowy w Białymstoku	112
Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej	bd.
Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	bd.
Sąd Okręgowy w Częstochowie	21
Sąd Okręgowy w Elblągu	22 (ale trzy zostały ponownie zawieszono)
Sąd Okręgowy w Gdańsku	76
Sąd Okręgowy w Gliwicach	15
Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim	6
Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	bd.
Sąd Okręgowy w Kaliszu	12
Sąd Okręgowy w Katowicach	68
Sąd Okręgowy w Kielcach	bd.
Sąd Okręgowy w Koninie	32
Sąd Okręgowy w Koszalinie	0
Sąd Okręgowy w Krakowie	bd. <sup>70</sup>
Sąd Okręgowy w Krośnie	1
Sąd Okręgowy w Legnicy	37
Sąd Okręgowy w Lublinie	33
Sąd Okręgowy w Łodzi	70
Sąd Okręgowy w Łomży	8
Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	75
Sąd Okręgowy w Olsztynie	89
Sąd Okręgowy w Opolu	bd. <sup>71</sup>
Sąd Okręgowy w Ostrołęce	40

70 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie uznając, że jest to informacja przetworzona.

71 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie uznając, że jest to informacja przetworzona.

Sąd	Liczba postępowań dotyczących odwołań od decyzji ZER, które zostały zawieszono w związku z postępowaniem przed TK, ale po jakimś czasie zostały podjęte
Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim	0
Sąd Okręgowy w Płocku	28
Sąd Okręgowy w Poznaniu	60
Sąd Okręgowy w Przemyślu	18
Sąd Okręgowy w Radomiu	11
Sąd Okręgowy w Rybniku	1
Sąd Okręgowy w Rzeszowie	6
Sąd Okręgowy w Siedlcach	9
Sąd Okręgowy w Sieradzu	34
Sąd Okręgowy w Słupsku	bd.
Sąd Okręgowy w Suwałkach	4
Sąd Okręgowy w Szczecinie	16
Sąd Okręgowy w Świdnicy	49
Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu	18
Sąd Okręgowy w Tarnowie	4
Sąd Okręgowy w Toruniu	51
Sąd Okręgowy w Warszawie	bd. <sup>72</sup>
Sąd Okręgowy Warszawa-Praga	17
Sąd Okręgowy we Włocławku	30
Sąd Okręgowy we Wrocławiu	20
Sąd Okręgowy w Zamościu	3
Sąd Okręgowy w Zielonej Górze	21

Razem daje to 1117 podjętych postępowań. Niestety, HFPC nie uzyskała odpowiedzi na wnioski w tym zakresie od Sądu Okręgowego w Warszawie. Niemniej, zważywszy na to, że w sądzie tym zawieszono w związku z postępowaniem przed TK 16 638 postępowań, a w chwili rozpoznawania wniosku HFPC zawieszonych na tej podstawie spraw było 11 145, można zakładać, że ok. 5000 postępowań zostało podjętych.

72 Sąd nie udzielił informacji w tym zakresie wskazując, że nie ma możliwości wyodrębnienia żądanych danych.



Wiele sądów rozpatruje zatem odwołania od decyzji ZER i wydaje wyroki w tych sprawach. Praktykę orzecniczą sądów okręgowych prezentuje poniższa tabela.

Sąd	Ogólna liczba wyroków w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER wydanych podstawie II ustawy emerytalnej (w tym prawomocnych)	Liczba wyroków uwzględniających odwołanie od decyzji ZER wydanych na podstawie II ustawy emerytalnej i zmieniających zaskarżoną decyzję (w tym prawomocnych)
Sąd Okręgowy w Białymstoku	153 (13)	111 (2)
Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej	bd.	bd.
Sąd Okręgowy w Bydgoszczy	112 (0)	101 (0)
Sąd Okręgowy w Częstochowie	19 (1)	19 (1)
Sąd Okręgowy w Elblągu	1 (0)	1 (0)
Sąd Okręgowy w Gdańsku	67 (0)	52 (0)
Sąd Okręgowy w Gliwicach	28 (2)	28 (2)
Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim	0	0
Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze	11 (1)	9 (0)
Sąd Okręgowy w Kaliszu	10 (0)	9 (0)
Sąd Okręgowy w Katowicach	259 (1)	259 (1)
Sąd Okręgowy w Kielcach	bd.	bd.
Sąd Okręgowy w Koninie	30 (0)	27 (0)
Sąd Okręgowy w Koszalinie	0	0
Sąd Okręgowy w Krakowie	52 (0)	47 (0)
Sąd Okręgowy w Krośnie	1 (0)	1 (0) <sup>73</sup>
Sąd Okręgowy w Legnicy	32 (1)	bd. <sup>74</sup>

73 Sąd wskazał, że nie wydano ani jednego wyroku zmieniającego zaskarżoną decyzję, ale załączył jeden taki wyrok.

74 Sąd wskazał, że wydano jeden wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję, ale załączył aż 8 takich wyroków.

Sąd	Ogólna liczba wyroków w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER wydanych podstawie II ustawy emerytalnej (w tym prawomocnych)	Liczba wyroków uwzględniających odwołanie od decyzji ZER wydanych na podstawie II ustawy emerytalnej i zmieniających zaskarżoną decyzję (w tym prawomocnych)
Sąd Okręgowy w Lublinie	27 (15)	22 (3) <sup>75</sup>
Sąd Okręgowy w Łodzi	211 (0)	211 (0)
Sąd Okręgowy w Łomży	21 (5)	21 (10) <sup>76</sup>
Sąd Okręgowy w Nowym Sączu	10 (0)	10 (0)
Sąd Okręgowy w Olsztynie	98 (2)	98 (2)
Sąd Okręgowy w Opolu	147 (2)	141 (1)
Sąd Okręgowy w Ostrołęce	4 (0)	3 (0)
Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim	40 (0)	40 (0)
Sąd Okręgowy w Płocku	8 (0)	7 (0)
Sąd Okręgowy w Poznaniu	128 (9)	98 (bd.)
Sąd Okręgowy w Przemyślu	6 (0)	6 (0)
Sąd Okręgowy w Radomiu	3 (0)	3 (0)
Sąd Okręgowy w Rybniku	1 (0)	1 (0)
Sąd Okręgowy w Rzeszowie	46 (1)	29 (1)
Sąd Okręgowy w Siedlcach	40 (0)	35 (0)
Sąd Okręgowy w Sieradzu	37 (0)	37 (0)
Sąd Okręgowy w Słupsku	bd.	bd.
Sąd Okręgowy w Suwałkach	34 (6)	30 (5)
Sąd Okręgowy w Szczecinie	2 (0)	2 (0)
Sąd Okręgowy w Świdnicy	9 (0)	4 (0)
Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu	12 (0)	12 (0)
Sąd Okręgowy w Tarnowie	1 (0)	0

75 Istnieje rozbieżność w danych: aż 22 z 27 wydanych wyroków zmieniało zaskarżoną decyzję, ale na 15 prawomocnych wyroków jedynie 3 zmieniały decyzję, co wydaje się niemożliwe.

76 Dane przekazane przez sąd są błędne, gdyż liczba prawomocnych wyroków zmieniających zaskarżone decyzje jest wyższa od liczby wszystkich prawomocnych wyroków.

Sąd	Ogólna liczba wyroków w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER wydanych podstawie II ustawy emerytalnej (w tym prawomocnych)	Liczba wyroków uwzględniających odwołanie od decyzji ZER wydanych na podstawie II ustawy emerytalnej i zmieniających zaskarżoną decyzję (w tym prawomocnych)
Sąd Okręgowy w Toruniu	65 (4)	64 (4)
Sąd Okręgowy w Warszawie	304 (10)	303 (bd.)
Sąd Okręgowy Warszawa-Praga	18 (0)	16 (0)
Sąd Okręgowy we Włocławku	4 (0)	3 (0)
Sąd Okręgowy we Wrocławiu	37 (3)	16 (1)
Sąd Okręgowy w Zamościu	0	0
Sąd Okręgowy w Zielonej Górze	12 (5)	6 (1)

Ogółem, 41 sądów, które udzieliły Fundacji pełnej odpowiedzi w omawianym zakresie, wydało łącznie 2100 wyroków w sprawach dotyczących odwołań od decyzji ZER o obniżeniu świadczeń na podstawie II ustawy emerytalnej. Mając na uwadze ogólną liczbę odwołań od decyzji ZER, liczba wydanych wyroków wciąż jest niewielka. Optymistyczną dla odwołujących się informacją może być jednak fakt, że wyroków uwzględniających odwołanie ubezpieczonego i zmieniających zaskarżoną decyzję było 1882, co stanowi ok. 90% ogólnej liczby wyroków wydanych w omawianych tu sprawach. Warto przy tym wskazać, że w większości analizowanych przez HFPC wyroków (zob. pkt 4.9 niniejszego raportu) zmiana zaskarżonej decyzji polegała na przywróceniu świadczenia do wysokości sprzed obniżki<sup>77</sup>. W jednym z orzeczeń Sądu Okręgowego w Lublinie zmiana decyzji polegała jednak na podwyższeniu świadczenia za okres pracy w demokratycznej Polsce przy pozostawieniu w mocy obniżki za okres służby w PRL<sup>78</sup>. Ponadto, niekiedy odwołujący się domagali się również zasądzenia odsetek, ale w badanych przez nas orzeczeniach roszczenia te nie były przez sądy uwzględniane z różnych powodów. Przykładowo, jeden z sądów wskazał, że w postępowaniu dotyczącym

77 Tak np. wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z 14 listopada 2019 r., sygn. akt X U 436/19; wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt V U 673/19; wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z 15 maja 2019 r., sygn. akt VIII U 498/19; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 13 listopada 2020 r., sygn. akt XIII 1U 3949/18.

78 Tak np. wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z 18 marca 2021 r., sygn. akt VIII U 2809/20.

odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego jest jedynie kontrola tej decyzji, a skoro nie odnosiła się ona do odsetek, to sąd nie może tej kwestii badać – sąd przekazał więc roszczenie o zasądzenie odsetek do rozpoznania Dyrektorowi ZER<sup>79</sup>. W innym postępowaniu sąd również przekazał roszczenie o zasądzenie odsetek do ZER uzasadniając, że odwołujący się zgłosił żądanie w tym zakresie dopiero na etapie postępowania sądowego i organ nie zajmował jeszcze w tym przedmiocie stanowiska<sup>80</sup>. Z kolei w jednym z wyroków Sądu Okręgowego w Radomiu oddalono żądanie zasądzenia odsetek, gdyż, zdaniem Sądu, ZER nie był odpowiedzialny za zwłokę w wypłacie świadczenia w odpowiedniej wysokości, bo nie posiadał takiego materiały dowodowego, który umożliwiłby mu wydanie prawidłowej decyzji – dowody te ujawniono dopiero postępowania sądowego<sup>81</sup>.

Przywołane wyżej dane dotyczyły tylko wyroków wydanych w I instancji, z których jedynie niewielka część była prawomocna w momencie rozpatrywania wniosków HFPC przez sądy. Warto zatem przeanalizować także orzecznictwo sądów apelacyjnych.

Sąd	Liczba zakończonych postępowań w sprawie apelacji od wyroku sądu okręgowego w sprawie odwołania od decyzji ZER	Liczba wyroków uwzględniających apelację ubezpieczonego	Liczba wyroków uwzględniających apelację ZER	Liczba wyroków utrzymujących zaskarżone wyroki w mocy
SA w Białymstoku	83	45	30	40 <sup>82</sup>
SA w Gdańsku	26	4	0	23
SA w Katowicach	14	0	2	9
SA w Krakowie	bd.	bd.	bd.	bd.
SA w Lublinie	17	0	1	6 <sup>83</sup>
SA w Łodzi	34	0	8	25
SA w Poznaniu	4	0	0	0

79 Wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z 18 lutego 2021 r., sygn. akt VI U 1308/19;

80 Wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z 12 listopada 2020 r., sygn. akt IV U 1026/20.

81 Wyrok Sądu Okręgowego w Radomiu z 2 lutego 2021 r., sygn. akt VI U 193/20.

82 Liczba ta jest najprawdopodobniej błędna – skoro ogółem przed SA w Białymstoku zakończono 83 postępowania, a w 75 z nich uwzględniono apelację organu lub ubezpieczonego, to wydaje się niemożliwe, by 240 sprawach zaskarżony wyrok utrzymano w mocy.

83 Dodatkowo: w jednej sprawie odrzucono wniosek o wznowienie postępowania oraz w jednej odrzucono apelację ZER.

Sąd	Liczba zakończonych postępowań w sprawie apelacji od wyroku sądu okręgowego w sprawie odwołania od decyzji ZER	Liczba wyroków uwzględniających apelację ubezpieczonego	Liczba wyroków uwzględniających apelację ZER	Liczba wyroków utrzymujących zaskarżone wyroki w mocy
SA w Rzeszowie	3	0	0	2
SA w Szczecinie	1	0	0	0
SA w Warszawie	21	0	0	19
SA we Wrocławiu	4	0	0	2

Z danych przedstawionych w powyższej tabeli wynika, że liczba wyroków wydanych przez sądy apelacyjne w omawianych tu sprawach w dalszym ciągu jest niewielka. Wynika to zapewne z faktu, że znaczna część wyroków sądów okręgowych została wydana w 2020 r. i 2021 r., a więc stosunkowo niedawno. Niemniej, zaprezentowane wyżej dane wskazują, że sądy apelacyjne rzadko uwzględniają apelacje ZER. Można się więc spodziewać, że generalnie korzystne dla ubezpieczonych orzecznictwo sądów okręgowych nie zostanie zakwestionowane przez sądy apelacyjne.

#### **4.9. WYKŁADNIA PRZYJMOWANA W WYROKACH UWZGLĘDNIAJĄCYCH ODWOŁANIE OD DECYZJI ZER**

Jak wskazano wyżej, zdecydowana większość dotychczas wydanych wyroków w sprawach dotyczących II ustawy emerytalnej jest korzystna dla odwołujących się – zaskarżone decyzje ZER są bowiem zmieniane. W celu analizy wykładni przyjętej w tych orzeczeniach, HFPC zwróciła się do wszystkich sądów okręgowych w Polsce o przesłanie dziesięciu, dowolnie wybranych wyroków uwzględniających odwołanie i zmieniających decyzję ZER. Łącznie do Fundacji wpłynęło 279 wyroków Sądów Okręgowych. Analogiczne wnioski HFPC skierowała do Sądów Apelacyjnych, uzyskując w ten sposób dostęp do 89 wyroków.

Największa grupa omawianych orzeczeń oparta jest na wykładni pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa” przyjętej w uchwale Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r. (sygn. III UZP 1/20). Sąd Najwyższy przyjął w niej, że wskazane kryterium „powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności

człowieka”. W uzasadnieniu wyraźnie wskazał, że sąd powszechny rozpoznający odwołanie od decyzji ZER nie jest związany informacją IPN o przebiegu służby danej osoby. Należy zatem ocenić, czy, niezależnie od opinii IPN, w świetle wszystkich okoliczności sprawy można uznać, że dana osoba pozostawała w „służbie na rzecz totalitarnego państwa”. Pojęcie to nie może być przy tym rozumiane *stricte* formalnie, jako sam fakt zatrudnienia w organach wymienionych w ustawie: „Nie każde bowiem nawiązanie stosunku prawnego w ramach służby państwowej wiąże się automatycznie z zindywidualizowanym zaangażowaniem bezpośrednio ukierunkowanym na realizowanie charakterystycznych dla ustroju tego państwa jego zadań i funkcji. Charakteru służby «na rzecz» państwa o określonym profilu ustrojowym nie przejawia ani taka aktywność, która ogranicza się do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego, bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych – z punktu widzenia podstaw ustrojowych – zadań i funkcji tego państwa, ani tym bardziej taka aktywność, która pozostaje w bezpośredniej opozycji do zadań i funkcji państwa totalitarnego”. Należy więc odróżnić służbę, która wiązała się bezpośrednio z realizacją zadań i funkcji totalitarnego państwa (np. zwalczanie opozycji demokratycznej) od służby polegającej na podejmowaniu „czynności akceptowalnych i wykonywanych w każdym państwie, także demokratycznym, bez skojarzeń prowadzących do ujemnych ocen”. Sąd Najwyższy zwrócił przy tym uwagę, że historię służb można podzielić na dwa okresy: 1944-1956 oraz 1956-1990. W tym pierwszym, możemy mówić o „służbie na rzecz totalitarnego państwa” *sensu stricto*. Sam fakt służby w organach wskazanych w ustawie może zatem przemawiać za uznaniem, że osoba wchodzi w zakres II ustawy emerytalnej, o ile oczywiście nie zachodzą wskazane w ustawie przesłanki uzasadniające odstępianie od obniżenia świadczeń. W okresie późniejszym totalitarne elementy ustroju były jednak słabsze i w tym zakresie w celu ustalenia, czy funkcjonariusz rzeczywiście pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa konieczne jest zbadanie wykonywanych przez niego funkcji i zadań. Sąd Najwyższy stwierdził ponadto, że zważywszy na represyjny charakter ustawy, konieczne jest wzięcie także pod uwagę zasady *ne bis in idem*. Należy zatem ustalić, czy w przypadku danego funkcjonariusza dochodzi do ponownego (tj. po I ustawie emerytalnej) obniżenia tego samego świadczenia.

Z uchwały SN jasno wynika zatem, że postępowanie przed sądem w sprawie odwołania od decyzji ZER nie może się kończyć jedynie na analizie informacji z IPN. Konieczne jest ustalenie, czy w konkretnym przypadku zadania i funkcje realizowane przez funkcjonariusza

uzasadniają uznanie jego pracy za „służbę na rzecz totalitarnego państwa”. Warto przy tym zauważyć, że niektóre sądy przyjmowały podobną wykładnię omawianego pojęcia, a więc zakładającą zindywidualizowaną ocenę przebiegu służby funkcjonariusza, jeszcze przed podjęciem przez SN omawianej uchwały<sup>84</sup>.

Pośród udostępnionych nam orzeczeń można znaleźć liczne przykłady wyroków, w których sądy powszechne uznawały, że funkcjonariusz, zatrudniony w organach wymienionych w ustawie, nie pełnił „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Przykładowo, Sąd Apelacyjny w Łodzi, oddalając apelację Dyrektora ZER od wyroku Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim, wskazał, że nie można uznać pracy ubezpieczonego za „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, gdyż zajmował się on jedynie naprawą sprzętu łączności<sup>85</sup>. Podobnie, Sąd Okręgowy we Wrocławiu wskazał, że „bardzo daleko idącym byłoby utożsamianie wykonywania ogólnych czynności polegających na konserwacji sieci kablowej ze służbą na rzecz systemu totalitarnego, w tym nastawionych w sposób bezpośredni na łamanie praw człowieka, czy choćby zwalczanie opozycji”<sup>86</sup>. Z kolei Sąd Okręgowy w Tarnobrzegu wziął pod uwagę, że ubezpieczony nie wykonywał zadań związanych ze zwalczaniem związków zawodowych czy kościoła. Rozpoznawał wnioski paszportowe, ale nie uzależniał wydania paszportu od nawiązania współpracy z SB. Co więcej, jego zaangażowanie w pracę zostało negatywnie ocenione przez przełożonych<sup>87</sup>. Warto także odnotować wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce, w którym uznano, że funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej w okresie 1949-1954 nie wykonywał „służby na rzecz totalitarnego państwa”, gdyż skupiał się on na zwalczaniu przestępczości kryminalnej, a przełożeni krytykowali go za brak zaangażowania w działania przeciwko grupom podziemia antykomunistycznego<sup>88</sup>.

W wielu wyrokach sądy zwracały uwagę na brak inicjatywy dowodowej ZER w celu wykazania, że ubezpieczony rzeczywiście wykonywał „służbę na rzecz totalitarnego

---

84 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z 14 listopada 2019 r., sygn. akt XU 436/19; wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z 14 listopada 2019 r., sygn. akt III U 51/19.

85 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 2 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 1712/20.

86 Wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z 25 lutego 2021 r., sygn. akt VIII U 3291/19.

87 Wyrok Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III U 1973/19.

88 Wyrok Sądu Okręgowego w Ostrołęce z 10 marca 2021 r., sygn. akt III U 282/19.

państwa<sup>89</sup>. W tym zakresie warto przywołać np. wyrok Sądu Okręgowego w Opolu, w którym jasno stwierdzono, że „To nie na wnioskodawczyni ciążyć powinien dowód, że nie dopuszczała się tego rodzaju czynów zasługujących na negatywną ocenę moralną i w konsekwencji prawną, w zakresie zmniejszenia świadczeń z systemu emerytalnego, ale należało to w ocenie Sądu do organu rentowego, który oparł się wyłącznie na formalnej informacji IPN i nie przejawiał żadnej inicjatywy dowodowej w niniejszym postępowaniu odwoławczym przed Sądem<sup>90</sup>. Należy jednak odnotować, że w kilku udostępnionych nam wyrokach Sąd Apelacyjny w Łodzi uchylił zaskarżone przez Dyrektora ZER wyroki sądów okręgowych korzystne dla ubezpieczonych, ze względu na nieprzeprowadzenie przez te sądy postępowania dowodowego mającego na celu ustalenie, jaki był rzeczywisty przebieg służby danej osoby. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wskazał, że „brak inicjatywy dowodowej stron, zwłaszcza organu rentowego, w sprawach o obniżenie świadczenia, nie zwalnia Sądu rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji od przeprowadzenia – choćby i częściowo z urzędu – postępowania dowodowego, które pozwoli na poczynienie istotnych w sprawie ustaleń oraz dokonanie na ich podstawie oceny, czy konkretny były funkcjonariusz SB w ramach swojej służby dopuszczał się na współobywatelach czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka<sup>91</sup>”.

Zgodnie z wykładnią przyjętą w uchwale SN, sądy brały również pod uwagę fakt wcześniejszego obniżenia świadczenia przysługującego danej osobie na podstawie I ustawy emerytalnej<sup>92</sup>.

Omówione wyżej podejście, zakładające zindywidualizowaną ocenę charakteru służby danej osoby, opiera się na prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy. W przywołanej wyżej

---

89 Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 4 lutego 2021 r., sygn. akt III AUa 456/20; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt III AUa 1210/20; wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 30 grudnia 2020 r., sygn. akt VII U 3310/19.

90 Wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z 9 lutego 2021 r., sygn. akt V U 1379/20. Podobnie np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach 30 września 2020 r., sygn. akt III AUa 1436/19;

91 Wyroki Sądu Apelacyjnego w Łodzi z: 4 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 2027/20; 4 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 1834/20; 29 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 1749/20; 22 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 1739/20.

92 Zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt III AUa 1210/20; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt III AUa 1166/20; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 28 stycznia 2021 r., sygn. akt IV U 2811/19; wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z 2 marca 2021 r., sygn. akt IV U 957/19.



uchwale Sąd Najwyższy nie dokonał tzw. „rozproszonej kontroli konstytucyjności” II ustawy emerytalnej, ani nie stwierdził, że sądy nie mają jej stosować ze względu na jej niezgodność z prawem międzynarodowym lub unijnym. Przyjął jedynie określone rozumienie pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, umożliwiające, w wielu przypadkach, ochronę praw funkcjonariuszy i uwzględnienie ich odwołań bez konieczności uciekania się do sądowej kontroli konstytucyjności ustawy. Także wiele sądów wydających orzeczenia w okresie po podjęciu przez SN wspomnianej uchwały ogranicza się wyłącznie do oceny charakteru służby funkcjonariusza w celu ustalenia czy stanowi ona „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, bez analizowania konstytucyjności ustawy. Niektóre sądy wprost podkreślały, że wobec przyjęcia wykładni zaprezentowanej w uchwale SN, nie ma potrzeby badania zgodności ustawy z Konstytucją lub prawem międzynarodowym<sup>93</sup>. W części orzeczeń pojawiały się także stwierdzenia stanowczo odrzucające możliwość dokonywania tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności przez sądy. Stosunkowo obszernie wywody na ten temat pojawiają się m.in. w jednym z wyroków Sądu Apelacyjnego w Lublinie. Wskazano w nim, że dopuszczalność bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy nie oznacza ich kompetencji do kontroli konstytucyjności ustaw, gdyż w świetle Konstytucji kompetencją taką posiada wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, a do tego „żaden akt prawny rangi ustawowej nie przyznaje sądom możliwości stosowania «środka» w postaci odmowy zastosowania przepisów ustawy. Wyinterpretowanie tych kompetencji z treści art. 8 ust. 2 Konstytucji RP stoi w sprzeczności z art. 188 Konstytucji RP, a także z zasadą praworządności (por. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2011 r., II OSK 269/10 – LEX nr 1071236)”<sup>94</sup>.

Przywołane wyżej poglądy całkowicie odrzucające możliwość odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy ze względu na jego niekonstytucyjność pojawiały się jednak w analizowanych przez nas orzeczeniach stosunkowo rzadko. W uzasadnieniu wielu wyroków pojawiały się za to tezy dopuszczające *expressis verbis* tzw. rozproszoną kontrolę konstytucyjności ustaw.

---

93 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z 12 listopada 2020 r., sygn. akt VI U 1244/19; wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 2 marca 2021 r., sygn. akt IV U 753/19; wyrok Sądu Okręgowego w Legnicy z 22 lutego 2021 r., sygn. akt V U 252/19.

94 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 31 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 313/20. Zob. także: wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 2 grudnia 2020 r., sygn. akt VII U 2063/20.

W kilku badanych przez nas orzeczeniach, dopuszczalność tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw była uzasadniana *de facto* niezdolnością Trybunału Konstytucyjnego do wydania rozstrzygnięcia w sprawie II ustawy emerytalnej. Argumentacja tego rodzaju stanowi nawiązanie do tzw. doktryny konieczności, do której nawiązywali w polskiej literaturze m.in. prof. Piotr Mikuli<sup>95</sup> oraz prof. Leszek Garlicki<sup>96</sup>. Podejście takie zaprezentował w kilku analizowanych przez nas orzeczeniach Sąd Okręgowy w Warszawie: „Podzielając powyższą argumentację i odwołując się do opisanej już doktryny konieczności uznać zatem należało, iż w niniejszej sprawie sąd powszechny mógł zbadać zgodność z Konstytucją RP przepisów stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji. Sąd uwzględnił bowiem, że w niniejszej sprawie zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż brak jest możliwości zakończenia niniejszego postępowania przed sądem I instancji w rozsądnym terminie 3 lat, przy oczekiwaniu na rzeczne rozstrzygnięcie Trybunału”<sup>97</sup>. W cytowanym orzeczeniu Sąd Okręgowy w Warszawie odwołał się także do przykładu Sądu Najwyższego Cypru, który, w czasie niemożności prawidłowego wykonywania kompetencji przez tamtejszy Sąd Konstytucyjny, przyjął model rozproszonej kontroli konstytucyjności<sup>98</sup>. Co istotne, w kilku udostępnionych nam wyrokach stanowisko takie zaaprobował również Sąd Apelacyjny w Warszawie: „Jak wskazał Sąd Najwyższy, co do zasady oceny zgodności z Konstytucją norm prawnych nie dokonuje *ad casum* Sąd Najwyższy lub sądy powszechne, lecz założenie to obowiązuje dopóty, dopóki Trybunał Konstytucyjny jest władny – w istniejącym otoczeniu normatywnym – realizować swoje funkcje ustrojowe. W niniejszej sprawie taka sytuacja nie występuje, gdyż nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjnej przez przewidziany do tego organ w postaci Trybunału Konstytucyjnego z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie tj. 3 lat od wniesienia odwołania. Tym samym, zaistniał faktyczny brak możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności z Konstytucją przepisów powoływanej ustawy. Wobec tego, do Sądu powszechnego

---

95 P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 635–648.

96 L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–9, s. 20–23.

97 Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 6 listopada 2020 r., sygn. akt XIII 1U 22949/18; zob. także: wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt XIII 1U 20859/18; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 listopada 2020 r., sygn. akt XIII 1U 21455/18.

98 W tym zakresie sąd powołał się na przywoływaną wyżej pracę P. Mikulego (P. Mikuli, *Doktryna konieczności...*).

rozpoznającego sprawę należy zapewnienie obywatelowi właściwej kontroli konstytucyjnej i jego powinnością jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy<sup>99</sup>.

W niektórych orzeczeniach dopuszczalność odmowy zastosowania przez sąd przepisu ustawy wiązano z przypadkiem tzw. oczywistej niekonstytucyjności<sup>100</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że, jak wskazał w jednym z artykułów prof. Marcin Wiącek, „Oczywista niekonstytucyjność pojawia się, gdy w przeszłości TK orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w sprawie sądowej (tzn. badał ten sam problem konstytucyjny, choć w związku z innym przepisem ustawy). Taka sytuacja może mieć miejsce bądź to w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę, bądź to wówczas, gdy w ustawie (tej samej czy innej) funkcjonuje analogiczna norma, która nie była bezpośrednim przedmiotem kontroli TK<sup>101</sup>. W przypadku II ustawy emerytalnej żadna z tych sytuacji jednak nie zachodzi, stąd trudno jest powoływać się w tym przypadku na „oczywistą niekonstytucyjność”. Na okoliczność tę zwrócił uwagę w jednym ze swoich orzeczeń Sąd Okręgowy w Poznaniu<sup>102</sup>.

Wreszcie, można wyodrębnić także grupę rozstrzygnięć, w których dopuszczalność sądowej kontroli konstytucyjności nie została ograniczona, a przynajmniej nie *expressis verbis*, do przypadków nadzwyczajnych, uzasadnionych doktryną konieczności lub oczywistą niekonstytucyjnością przepisu. W tego rodzaju orzeczeniach sądy uznają po prostu, że odmowa zastosowania przepisu uznanego za niekonstytucyjny mieści się w zakresie bezpośredniego stosowania Konstytucji w rozumieniu jej art. 8 ust. 2. Przykładowo, Sąd Apelacyjny w Rzeszowie wskazał, że kompetencja sądów do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ma podstawę w art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz jest uzasadniona funkcją realizowaną przez sądy: „W końcu nie można też zapominać, że

---

99 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 stycznia 2021 r., sygn. akt III AUa 1210/20. Zob. także: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 marca 2021 r., sygn. akt III AUa 1195/20; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 stycznia 2021 r., sygn. akt III AUa 1084/20.

100 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 22 października 2020 r., sygn. akt VII U 595/19; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 25 marca 2021 r., sygn. akt III A Ua 1165/20.

101 M. Wiącek, *Dialog między sądami administracyjnymi a Trybunałem Konstytucyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2021, nr 1-2, s. 245. Podobnie np. wyrok Sądu Najwyższego z 8 sierpnia 2017 r., sygn. akt I UK 325/16.

102 Wyrok Sądu Okręgowego w Poznaniu z 11 lutego 2021 r., sygn. akt VIII U 2507/19.

sędzia jest i musi być gwarantem takiego stosowania prawa, które pozwala realizować ideę sprawiedliwości, co bez możliwości bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji byłoby w wielu przypadkach ( tak jak zresztą w przedmiotowej sprawie ) niemożliwe. Przyjęcie zaś odmiennego poglądu prowadzić może do bezrefleksyjności orzekania i wyuczony bierności konstytucyjnej sędziów<sup>103</sup>. Podobne stwierdzenia można znaleźć m.in. w wyroku wydanym przez Sąd Okręgowy w Toruniu: „model kontroli konstytucyjności prawa ma na gruncie Konstytucji charakter mieszany i zarazem komplementarny; w taki sposób został określony w tekście ustawy zasadniczej od początku jej obowiązywania. (...) Choć z uwagi na różnorodność okoliczności, odmawiano sądom powszechnym oraz sądom administracyjnym prawa do bezpośredniego stosowania Konstytucji nie oznacza to, iż sądy takiej kompetencji nie posiadają. Bezpośrednio bowiem przyznaje im ją Konstytucja. Uprawnienie i obowiązek sądów powszechnych do badania konstytucyjności prawa w każdym przypadku wydawania jednostkowego rozstrzygnięcia są zakorzenione w systemie co najmniej od 1997 roku i z pewnością nie wynikają z nadzwyczajnej sytuacji związanej z kryzysem wokół TK. Nie są także przejawem dążenia do pozbawienia TK uprawnień w zakresie abstrakcyjnego badania konstytucyjności oraz ewentualnego korzystania z przysługującej tylko temu organowi kompetencji derogacyjnej. Po pierwsze uprawnienie i obowiązek sądu do bezpośredniego stosowania Konstytucji, w wypadkach zaś braku możliwości dokonania wykładni zgodnej z Konstytucją – do odmowy zastosowania w jednostkowym przypadku przepisu ustawy, jest jedynie lub aż (w zależności od przyjmowanej optyki) formą bezpośredniego stosowania Konstytucji. Oceny konstytucyjności prawa dokonywane przez sąd na potrzeby rozstrzygnięcia jednostkowego przypadku nie mają z oczywistych powodów waloru ogólnego i, jak starano się to już wskazać powyżej, nie wiążą żadnego innego organu. (...)”<sup>104</sup>. Przykładów orzeczeń opartych na zbliżonych tezach jest oczywiście więcej<sup>105</sup>.

---

103 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 26 czerwca 2020 r., sygn. akt III AUa 1014/19. Zob. także: wyrok Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z 14 lipca 2020 r., sygn. akt III AUa 937/19.

104 Wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z 29 grudnia 2020 r., sygn. akt IV U 542/19. Zob. także: wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt IV U 1222/19; Sądu Okręgowego w Toruniu z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt IV U 1207/19.

105 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt VIII U 106/19; wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z 7 lutego 2020 r., sygn. akt VIII U 1671/19; wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 4 lutego 2020 r., sygn. akt IV U 210/19; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 4 marca 2021 r., sygn. akt IV U 542/19; wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z 11 marca 2020 r., sygn. akt IV U 319/19; wyrok Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu z 22 lutego 2021 r., sygn. akt III U 1891/19.

Argumenty odwołujące się do niekonstytucyjności ustawy pojawiały się częściej w wyrokach wydawanych przed wydaniem przez Sąd Najwyższy wspomnianej uchwały. Okoliczność ta nie jest zaskakująca: jak już wskazano, przy zastosowaniu prokonstytucyjnej wykładni ustawy przyjętej w uchwale, można uniknąć naruszenia praw osób uprawnionych do świadczeń bez stosowania rozproszonej kontroli konstytucyjności. Można jednak odnaleźć i takie orzeczenia wydawane po dniu wydania przez SN uchwały, w których sąd powołał się zarówno na wykładnię przyjętą przez SN, jak i dokonał oceny zgodności ustawy z Konstytucją<sup>106</sup>. Jeśli chodzi natomiast o samą analizę konstytucyjności ustawy, w badanych przez nas orzeczeniach formułowane były oceny o naruszeniu art. 2 Konstytucji (przede wszystkim w zakresie wywodzonych z niego zasad: ochrony praw nabytych i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności), art. 32 (prawo do równego traktowania), art. 30 (ochrona godności człowieka) oraz art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego).

Wreszcie, w części orzeczeń pojawiają się, zwykle w powiązaniu z analizą konstytucyjności ustawy lub powołaniem się na uchwałę SN, argumenty dotyczące niezgodności II ustawy emerytalnej z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz prawem unijnym. W kontekście EKPC sądy zwykle powołują się na art. 14 (równość) i art. 1 Protokołu nr 1 (prawo do poszanowania mienia obejmujące, w świetle ugruntowanego orzecznictwa ETPC, także świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego)<sup>107</sup>. Jeśli chodzi zaś o problem zgodności ustawy z prawem Unii Europejskiej, rozważania na ten temat można odnaleźć m.in. w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Częstochowie<sup>108</sup>, Sądu Okręgowego w Suwałkach<sup>109</sup>, Sądu Okręgowego w Bydgoszczy<sup>110</sup>, Sądu Okręgowego w Kaliszu<sup>111</sup> oraz Sądu Okręgowego w Łodzi<sup>112</sup>. W tym zakresie sądy zwracają uwagę na niezgodność II ustawy emerytalnej z unijnymi przepisami dotyczącymi prawa do równego traktowania,

---

106 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 19 listopada 2020 r., sygn. akt V U 564/19; wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 4 lutego 2021 r., sygn. akt IV U 746/19; wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 23 lutego 2021 r., sygn. akt VII U 3928/19.

107 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt VI U 303/19; wyrok Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z 24 marca 2021 r., sygn. akt IV U 741/19; wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt V U 431/19;

108 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z 30 lipca 2019 r., sygn. akt IV U 99/19.

109 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt III U 738/19.

110 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt VI U 303/19.

111 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Kaliszu z 16 marca 2021 r., sygn. akt V U 1552/19.

112 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 5 sierpnia 2020 r., sygn. VIII U 5090/19.

ochrony własności, zasady praworządności ochrony godności człowieka oraz zasady proporcjonalności. Można mieć jednak wątpliwości, czy kwestia obniżenia świadczeń na podstawie II ustawy emerytalnej w ogóle wchodzi w zakres prawa unijnego, zwłaszcza mając w pamięci wspomniane wyżej postanowienie TSUE z 12 czerwca 2014 r. wydane na kanwie I ustawy emerytalnej<sup>113</sup>.

---

113 W tym zakresie zob. także wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 listopada 2020 r., sygn. akt XIII 1U 21455/18, w którym wskazano, z odwołaniem do wspomnianego wyżej orzeczenia TSUE w sprawie *Pańczyk*, że „dla samodzielnego zastosowania przepisów europejskich konieczny jest wystarczająco jasny i precyzyjny zakres ich regulacji, skutkujący możliwością zastosowania ich wprost do konkretnego rozstrzygnięcia w sprawie. Taka zaś sytuacja nie zachodzi w niniejszym przypadku co omówiono wyżej”.

## 5. Podsumowanie

Wejście w życie II ustawy emerytalnej doprowadziło do naruszenia praw człowieka wobec tysięcy osób. Naruszenia te dotyczyły nie tylko prawa do zabezpieczenia społecznego czy prawa do równego traktowania, ale i prawa do sądu.

Obecnie, po czterech latach od wejścia ustawy w życie, skutki owych naruszeń zostały naprawione jedynie w odniesieniu do wąskiej grupy tych ubezpieczonych, których odwołania zostały prawomocnie rozpoznane i uwzględnione przez sądy. W dalszym ciągu ponad 13 tysięcy postępowań w całym kraju pozostaje zawieszonych w związku z toczącym się postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym. Co więcej, nawet ich podjęcie przez sąd w wielu przypadkach może nie doprowadzić do szybkiego wydania rozstrzygnięcia. W Sądzie Okręgowym w Warszawie jest obecnie ponad 11 tysięcy zawieszonych postępowań. Aby rozpoznać je wszystkie w rozsądnym terminie, np. 2-3 lat, sąd ten musiałby rozpoznawać kilka tysięcy spraw rocznie. Tymczasem, w 2020 r. Sąd ten wydał jedynie 169 wyroków dotyczących odwołań od decyzji ZER a w 2021 r. (do 7 maja) – 126 wyroków.

II ustawa emerytalna wykreowała zatem system, w którym najpierw obniża się świadczenia osobom uprawnionym, i to w sposób niezgodny ze standardami ochrony praw człowieka, na co zwracają uwagę sądy w wydanych do tej pory wyrokach na tym tle, a następnie *de facto* pozbawia się wiele z tych osób dostępu do sądu. Zważywszy bowiem na zaawansowany wiek wielu osób dotkniętych działaniami ustawy, część z nich może po prostu nie doczekać wydania przez sąd wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję ZER.

Informacją pozytywną jest natomiast to, że wiele sądów mimo wszystko nie zdecydowało się na zawieszenie postępowania lub podjęło je pod wpływem orzecznictwa sądów apelacyjnych lub uchwały Sądu Najwyższego, która, dzięki przyjęciu prokonstytucyjnej wykładni pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, umożliwiła przyjęcie przez sądy bardziej zindywidualizowanego podejścia, opartego na ocenie charakteru służby danego

funkcjonariusza. I choć do tej pory sądy okręgowe wydały jedynie ok. 2100 wyroków, z których jedynie niewielka część się uprawomocniła, do jednak zarówno same rozstrzygnięcia, jak i argumenty przyjmowane w ich uzasadnieniu, mogą nastrajać optymistycznie. Sądy w zdecydowanej większości uchylają bowiem decyzje ZER, odwołując się do treści uchwały SN, Konstytucji oraz prawa międzynarodowego.

W tym zakresie warto także zwrócić uwagę na przyjmowaną przez niektóre sądy koncepcję rozproszonej kontroli konstytucyjności. Co ciekawe, niektóre sądy wychodzą z założenia, że kompetencja do odmowy zastosowania przepisu ustawy ze względu na jego niekonstytucyjność przysługuje im niezależnie od obecnego stanu Trybunału Konstytucyjnego, będąc po prostu jedną z form bezpośredniego stosowania Konstytucji. Czas pokaże, czy tego rodzaju podejście będzie kontynuowane i przełoży się na orzecznictwo sądów także w sprawach dotyczących innych kwestii niż odwołania od decyzji ZER, prowadząc do wykreowania nowego modelu kontroli konstytucyjności w Polsce.

Czynnikiem, który może negatywnie wpłynąć na tę, generalnie korzystną dla ubezpieczonych, linię orzecniczą, mogą być wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dotyczących konstytucyjności ustawy, w tym zwłaszcza spodziewane rozstrzygnięcie w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie. Jedyne z dotychczas wydanych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego dotyczące omawianej problematyki, a więc wyrok z 16 czerwca 2021 r., sugeruje, że Trybunał Konstytucyjny raczej nie będzie skłonny do stwierdzenia niezgodności omawianej ustawy z Konstytucją. Nawet jednak w takiej sytuacji sądy będą mogły sięgać do wykładni zaprezentowanej w uchwale SN lub samodzielnie zbadać zgodność ustawy z EKPC.



## 6. Lista wniosków o informację publiczną

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Białymstoku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Białymstoku pismem z dnia 6 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 31 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Częstochowie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Częstochowie pismem z dnia 6 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Elblągu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Elblągu pismem z dnia 18 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Gdańsku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Gdańsku pismem z dnia 5 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Gliwicach zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Gliwicach pismem z dnia 29 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu

Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim pismem z dnia 6 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień 31 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze pismem z dnia 13 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 7 kwietnia 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Kaliszu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Kaliszu pismem z dnia 30 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Katowicach zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Katowicach pismem z dnia 1 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 26 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Koninie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Koninie pismem z dnia 6 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Koszalinie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Koszalinie pismem z dnia 8 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Krakowie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Krakowie pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 31 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Krośnie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Krośnie pismem z dnia 9 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Legnicy zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Przewodniczącego V Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w Legnicy pismem z dnia 2 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Lublinie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Lublinie pismem z dnia 28 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Łodzi zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Łodzi pismem z dnia 22 marca 2021 r., skorygowanym pismem z 26 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 10 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Łomży zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Elblągu pismem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Nowym Sączu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Nowym Sączu pismem z dnia 17 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień 30 kwietnia 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Olsztynie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Olsztynie pismem z dnia 21 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień 24 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Opolu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Opolu pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 20 kwietnia 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Ostrołęce zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Ostrołęce pismem z dnia 12 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim pismem z dnia 9 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na koniec I kwartału 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Płocku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Płocku pismem z dnia 30 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Poznaniu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Poznaniu pismem z dnia 26 marca 2021 r., skorygowanym pismem z dnia 15 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Przemyślu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Przemyślu pismem z dnia 31 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Radomiu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Radomiu pismem z dnia 8 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Rybniku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Rybniku pismem z dnia 1 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 31 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Rzeszowie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Rzeszowie pismem z dnia 30 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 29 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Siedlcach zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Siedlcach pismem z dnia 27 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Sieradzu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Sieradzu pismem z dnia 6 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na 31 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Suwałkach zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Suwałkach pismem z dnia 16 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Szczecinie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Szczecinie pismem z dnia 22 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Świdnicy zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Świdnicy pismem z dnia 2 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego w Tarnobrzegu pismem z dnia 8 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Tarnowie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Tarnowie pismem z dnia 1 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na koniec I kwartału 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Toruniu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Toruniu pismem z dnia 26 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 23 kwietnia 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego Warszawa-Praga zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Okręgowego Warszawa-Praga pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 25 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego we Włocławku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego we Włocławku pismem z dnia 28 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 23 kwietnia 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego we Wrocławiu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezes Sądu Okręgowego we Wrocławiu pismem z dnia 31 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 19 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Zamościu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Okręgowego w Zamościu pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień 6 kwietnia 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Okręgowego w Zielonej Górze zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezes Sądu Okręgowego we Wrocławiu pismem z dnia 18 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 12 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Białymstoku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Białymstoku pismem z dnia 17 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku pismem z dnia 31 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 30 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Katowicach zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Katowicach pismami z dnia 14 i 25 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień 31 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Lublinie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Lublinie pismem z dnia 10 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Łodzi zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Sąd Apelacyjny w Łodzi pismem z dnia 14 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień 30 marca 2021 r.

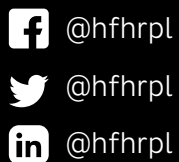
Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Poznaniu pismem z dnia 20 maja 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie pismem z dnia 9 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Szczecinie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Wiceprezesa Sądu Apelacyjnego w Szczecinie pismem z dnia 30 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Warszawie zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie e-mailem z dnia 23 marca 2021 r. Dane aktualne na dzień 22 marca 2021 r.

Dane dotyczące orzecznictwa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu zostały udostępnione HFPC w trybie dostępu do informacji publicznej przez Prezesa Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu pismem z dnia 28 kwietnia 2021 r. Dane aktualne na dzień rozpoznania wniosku.



Helsińska Fundacja  
Praw Człowieka  
ul. Wiejska 16  
00-490 Warszawa

tel. (22) 556-44-40  
fax: (22) 556-44-50  
hfhr@hfhr.pl  
www.hfhr.pl