

## **ROAD MAP**

OPINIA PRAWNA DOTYCZĄCA MOŻLIWYCH DZIAŁAŃ  
NA SZCZEBLU KRAJOWYM I MIĘDZYNARODOWYM

– W CELU OCHRONY PRAW OSÓB OBJĘTYCH

USTAWĄ 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, STAŻY GRANICZNEJ,  
BIURA OCHRONY RZĄDU, PAŃSTWOWEJ STRAŻY  
POŻARNEJ I SŁUŻBY WIĘZIENNEJ ORAZ ICH RODZIN  
(DZ.U Z 30.12.2016 R. POZ. 2270)

ORAZ

RZĄDOWYM PROJEKTEM USTAWY O ZMIANIE USTAWY  
O ZAOPATRZENIU EMERYTALNYM ŻOŁNIERZY  
ZAWODOWYCH ORAZ ICH RODZIN  
(DRUK SEJMOWY NR 1105)

## I. WPROWADZENIE

1. Przedmiotem opinii prawnej jest przedstawienie tzw. *Road Map* (mapy drogowej), to jest możliwych działań i inicjatyw – zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu międzynarodowym – które mogą zostać podjęte w celu ochrony praw osób objętych ustawą 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, Staży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U z 30.12.2016 r. poz. 2270; dalej: „ustawa z 16 grudnia 2016 r.”) oraz rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (druk sejmowy nr 1105, dalej: „projekt ustawy z 2 grudnia 2016 r.”)<sup>1</sup>.
2. Procedowany obecnie w Sejmie RP projekt ustawy z 2 grudnia 2016 r. opiera się na zbliżonych założeniach jak uchwalona już ustawa z 16 grudnia 2016 r. Proponowane w projekcie zmiany dotyczące emerytur oraz rent żołnierzy zawodowych i ich rodzin są zbliżone do zmian wprowadzonych ustawą z 16 grudnia 2016 r. W konsekwencji, z dużym prawdopodobieństwem można zakładać, że projekt z 2 grudnia 2016 r. zostanie uchwalony w brzmieniu zbliżonym do obecnie przedstawionego projektu. W związku z powyższym, na potrzeby opinii, opiniujący zakładają, że wskazania i rekomendacje dotyczące działań bądź inicjatyw, które mogą zostać podjęte przez osoby objęte ustawą z 16 grudnia 2016 r., *per analogiam*, zachowują aktualność także w odniesieniu do działań bądź inicjatyw, które mogą zostać podjęte przez osoby objęte projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r., po uchwaleniu tej ustawy i jej wejściu w życie.
3. Niniejsza opinia prawna skupia się na praktycznych i proceduralnych aspektach możliwych działań i inicjatyw, które mogą zostać podjęte przez osoby objęte ustawą z 16 grudnia 2016 r. lub osoby, do których odnoszą się postanowienia projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. bądź też organizacje (zwane roboczo „podmiotami zbiorowymi”), których osoby te są członkami / członkiniami.
4. Zgodnie z ustalonym zakresem zlecenia od Zamawiającego - Federacji Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP z siedzibą w Warszawie przy ul. Marszałkowskiej 115/368 B (dalej: „FSSM RP”), niniejsza opinia prawna nie ma na celu omawiania w sposób szczegółowy wszystkich kwestii proceduralnych dotyczących możliwych działań na szczeblu krajowym i międzynarodowym. Niniejsza opinia prawna nie stanowi również komentarza do ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2

---

<sup>1</sup> Projekt ustawy z 2 grudnia 2016 r. dostępny pod adresem: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1105>. **Niniejsza opinia prawna odnosi się do projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. według stanu prac legislacyjnych na dzień jej sporządzenia, tj. 05 kwietnia 2017 r.**

grudnia 2016 r., jak również analizy zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. z przepisami Konstytucji RP, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych bądź innych aktów prawnych.

5. Opiniujący zastrzegają również, że niniejsza opinia prawna nie odnosi się do kwestii związanych z odwołaniami od decyzji ustalających wymiar świadczeń przez właściwe organy emerytalne do sądów powszechnych, jak również postępowaniami sądowymi (apelacyjnymi i kasacyjnymi) dotyczącymi orzeczeń sądowych w tych sprawach. Wziąwszy pod uwagę aktualną sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego, w opinii zasygnalizowano kwestię tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności, oraz możliwe uchwały Sądu Najwyższego dotyczące zagadnienia konstytucyjności ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu tej ustawy). Opiniujący wskazują, że poza zakresem niniejszej opinii pozostają kwestie związane z korzystaniem z instrumentów przewidzianych w art. 8a ustawy z 16 grudnia 2016 r.
6. Wskazane w niniejszej opinii prawnej możliwe działania i inicjatywy, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, zostały opatrzone uwagami opiniujących, ze wskazaniem **momentu**, w którym określone działanie bądź inicjatywa mogłaby zostać podjęta oraz **podmiotu**, podejmującego określone działania bądź inicjatywy – ze wskazaniem możliwości działania przez indywidualne osoby bądź podmioty zbiorowe, w szczególności FSSM RP. W odniesieniu do każdego z omówionych działań bądź inicjatyw opiniujący wskazują także **potencjalne skutki**, jakie mogłyby przynieść podjęte działania bądź inicjatywy.
7. Na potrzeby opracowania opinii prawnej, opiniujący podzielili możliwe działania i inicjatywy na środki o charakterze prawnym i *quasi*-prawnym. Przez **kroki o charakterze prawnym** opiniujący rozumieją skargi bądź wnioski, mające na celu wszczęcie postępowania przed organem sądowym lub innym organem, powołanym do orzekania w przedmiocie naruszeń praw człowieka, w szczególności Europejskim Trybunałem Praw Człowieka lub Komitetem Praw Człowieka oraz działania, mające na celu zainicjowanie kontroli konstytucyjności rozwiązań przewidzianych w ustawie z 16 grudnia 2016 r. oraz projekcie ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) na szczeblu krajowym. Odnosi się to zarówno do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego oraz rozproszonej kontroli konstytucyjnej ze strony Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, Przez **kroki o charakterze quasi-prawnym** opiniujący rozumieją działania bądź inicjatywy, adresowane do instytucji i organów, mające na celu zwrócenie uwagi, w szczególności społeczności międzynarodowej, na naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r., a w konsekwencji podjęcie przez te instytucje odpowiednich interwencji, bądź innych działań.

## II. DZIAŁANIA NA SZCZEBLU KRAJOWYM

8. Opisane w niniejszej opinii działania na szczeblu krajowym muszą zostać poprzedzone **istotnym zastrzeżeniem** ze strony opiniujących.
9. Liczne działania prawne i faktyczne podejmowane począwszy od 2015 r. przez obecną większość parlamentarną doprowadziły do paraliżu działalności Trybunału Konstytucyjnego. Obecnie, wielu przedstawicieli nauki i praktyki wyraża daleko idące wątpliwości dotyczące legalności działalności Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości dotyczą między innymi zgodności z prawem wyboru obecnej Prezes Trybunału Konstytucyjnego, dopuszczenia do orzekania 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VIII kadencji na miejsca zajęte (tzw. sędziowie – dublerzy); złożenia przez Prokuratora Generalnego wniosku podważającego legalność wyboru 3 sędziów Trybunału Konstytucyjnego dokonanego w 2010 roku, co stało się powodem wyłączenia tych sędziów od orzekania w rozpoznawanej niedawno sprawie dotyczącej nowelizacji Prawa o zgromadzeniach; nagłej zmiany składów sędziowskich wyznaczonych do orzekania w kluczowych sprawach. Sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego stała się przedmiotem dwóch krytycznych opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo – Komisji Weneckiej, oraz jest przedmiotem badania przez Komisję Europejską w ramach wszczętej przeciwko Polsce procedury kontroli praworządności. W ostatnim czasie pojawiły się informacje o wycofaniu wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez Krajową Radę Sądownictwa<sup>2</sup>. W komunikacie Krajowej Rady Sądownictwa wskazano, że w związku z włączeniem sędziów – dublerów do orzekania *„możemy mieć do czynienia z orzeczeniami nieistniejącymi (sententia non existens). Taka sytuacja może doprowadzić do chaosu prawnego, a wydane orzeczenia mogą być kwestionowane przez pełnomocników stron także w procesach przed sądami europejskimi”*<sup>3</sup>.
10. Opiniujący zaznaczają, że przedstawione w opinii działania na szczeblu krajowym – w sytuacji, w której funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego nie budziłoby wątpliwości – powinny zasadniczo skupiać się wokół Trybunału Konstytucyjnego.
11. W obecnej sytuacji kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, formułowany jest postulat tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej, sprawowanej przez sądy powszechne orzekające bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP. Rozproszona kontrola konstytucyjna skutkować powinna odmową zastosowania przepisów prawa, które w ocenie danego sądu są niezgodne z przepisami Konstytucji RP. Postulat rozproszonej kontroli konstytucyjnej wiąże się także z działalnością

---

<sup>2</sup> Informacja prasowa dostępna pod adresem: <http://wyborcza.pl/7,75398,21480923,krs-wycofuje-wnioski-z-trybunału-wyroki-wydane-przez-sedziow-dublerow.html> [dostęp: 20 marca 2017 r.]

<sup>3</sup> Informacja dostępna pod adresem: <http://www.krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,3/4673,krajowa-rada-sadownictwa-wycofuje-wnioski-do-trybunału-konstytucyjnego> [dostęp: 20 marca 2017 r.]

orzeczniczą Sądu Najwyższego, który zdaniem niektórych może i powinien niejako „zastąpić” Trybunał Konstytucyjny w sprawowaniu kontroli konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, czemu mogłyby służyć uchwały podejmowane przez Sąd Najwyższy. Z tego względu, wśród działań na szczeblu krajowym opiniujący sygnalizują możliwe działania skupiające się wokół Sądu Najwyższego w aspekcie możliwości prowadzenia kontroli konstytucyjności przepisów prawa przez Sąd Najwyższy.

12. Biorąc po uwagę fakt, że zgodnie z art. 188 Konstytucji RP, konstytucyjnym organem powołanym do orzekania w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz zgodności ustaw z Konstytucją RP jest Trybunał Konstytucyjny, opiniujący uwzględnili w opinii działania wokół Trybunału Konstytucyjnego. Pamiętać bowiem trzeba, że do czasu powstania kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, skierowanie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego było zasadniczo niezbędne dla wyczerpania krajowych środków odwoławczych w sprawach, w których źródłem naruszenia praw człowieka były określone przepisy prawa, w szczególności przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Opiniujący zaznaczają, że nie można tracić z pola widzenia tego, że w chwili sporządzenia niniejszej opinii nie jest możliwe oszacowanie czasu trwania postępowań odwoławczych od decyzji organów emerytalno-rentowych podjętych na podstawie przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jak również dalszego rozwoju wydarzeń wokół Trybunału Konstytucyjnego, w tym możliwości zakończenia kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego w dalszej perspektywie czasowej. Z powyższych względów, chcąc w najwyższym stopniu przedstawić rzetelne informacje o możliwych działaniach na szczeblu krajowym, opiniujący uznali za zasadne opisanie działań także z uwzględnieniem Trybunału Konstytucyjnego. Istnieją trzy sposoby doprowadzenia do zajęcia się sprawą przez Sąd Najwyższy: (1) przedstawienie przez Sąd Apelacyjny rozpoznający apelację w sprawie indywidualnej z odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego; (2) wniesienie skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w sprawie indywidualnej z odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego; (3) wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce bądź których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.

## 1) SĄD NAJWYŻSZY

13. Zdaniem opiniujących, pewne kroki o charakterze prawnym na szczeblu krajowym mogą skupiać się wokół Sądu Najwyższego. Mając na uwadze zakres opinii, opisane propozycje działań nie odnoszą się *stricto* do wnoszenia zwyczajnych bądź nadzwyczajnych środków odwoławczych w sprawach odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych, ale dotyczą działań mających na celu doprowadzenie do kontroli konstytucyjności przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) przez Sąd Najwyższy.

### a. ZAGADNIENIE PRAWNE PRZY ROZPOZNAWANIU APELACJI

14. Jednym z możliwych działań na szczeblu krajowym jest złożenie wniosku do sądu, rozpoznającego apelację w sprawie odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, o przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Zgodnie z art. 390 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Sąd Najwyższy może przejąć taką sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego. Zgodnie z art. 390 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, uchwała Sądu Najwyższego rozstrzygająca zagadnienie prawne wiąże w danej sprawie.

15. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), zagadnieniem prawnym budzącym poważne wątpliwości może być kwestia zgodności przepisów tych ustaw z Konstytucją oraz ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi.

16. Obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania cywilnego jednoznacznie stanowią, że przedstawienie zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, możliwe jest wyłącznie przez sąd rozpoznający apelację. Oznacza to, że w sprawach dotyczących odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych wydanych na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), wystąpić o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego będzie mógł dopiero Sąd Apelacyjny.

17. Praktyka pokazuje, że celowym i uzasadnionym, także ze względu na ekonomikę procesową, jest zawarcie wniosku o przedstawienie zagadnienia prawnego w apelacji od wyroku sądu I instancji, bądź odrębnie, w formie pisma procesowego,

skierowanego do sądu rozpoznającego apelację, przed terminem rozprawy odwoławczej. Wniosek powinien zawierać odpowiednio sformułowane *petitum* wskazujące na istnienie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, oraz wyczerpujące uzasadnienie. Przedstawienie sądowi odwoławczemu gotowej propozycji wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego wraz z wyczerpującą (konstytucyjnoprawną) argumentacją może zachęcić sąd odwoławczy do skierowania wniosku, zwiększając tym samym szanse powodzenia tego rodzaju działania.

18. Wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, dotyczącego ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), czy to zawarty w apelacji, czy też w formie odrębnego pisma procesowego, ma uniwersalne zastosowanie – raz opracowany wzór wniosku może być wykorzystywany w indywidualnych sprawach poszczególnych osób wnoszących apelację od wyroku sądu I instancji w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji organów emerytalno-rentowych przed sądami powszechnymi.
19. Przedstawienie przez sąd odwoławczy orzekający w danej sprawie zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu pociąga za sobą procesowy skutek w postaci konieczności odroczenia rozpoznania sprawy, do czasu rozpoznania wniosku przez Sąd Najwyższy. Wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez jeden sąd, powinno uzasadniać odroczenie postępowania także w innych sprawach osób korzystających z drogi odwoławczej od decyzji organów emerytalno-rentowych przed sądami powszechnymi w identycznych sprawach. Z tej przyczyny konieczne stałoby się śledzenie biegu indywidualnych postępowań w sprawach odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych i wymiana informacji dotyczących rozpoznania wniosków o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy. Z drugiej strony pamiętać trzeba, że fakt, iż jeden z sądów (orzekający w konkretnym składzie sędziowskim) nie postanowił wystąpić z wnioskiem do Sądu Najwyższego nie oznacza, że inny sąd orzekający (w innym składzie sędziowskim) w innej sprawie, nie dostrzeże takiej konieczności.
20. Niewątpliwą zaletą rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy w toku postępowania sądowego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego byłoby uzyskanie orzeczenia rozstrzygającego o zgodności przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP przed prawomocnym zakończeniem postępowania przed sądami krajowymi. W sytuacji, gdyby Sąd Najwyższy ocenił zgodność ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP, przed prawomocnym zakończeniem postępowania krajowego, bezpośrednio po prawomocnym zakończeniu postępowania krajowego możliwe będzie podjęcie dalszych kroków prawnych na

szczeblu międzynarodowym i twierdzenie, że wszelkie dostępne środki odwoławcze w kraju zostały wyczerpane.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	WYŁĄCZNIE NA ETAPIE POSTĘPOWANIA PRZED SĄDEM II INSTANCJI
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY: POWÓD / PEŁNOMOCNIK POWODA
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ODROCZENIE ROZPOZNANIA SPRAWY, W ZALEŻNOŚCI OD TREŚCI ORZECZENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO: UWZGLĘDNIENIE BĄDŹ ODDALENIE ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO (BEZPOŚREDNI WPŁYW NA MERYTORYCZNE ORZECZENIE SĄDU)

#### **b. ZAGADNIENIE PRAWNE JAKO UZASADNIENIE SKARGI KASACYJNEJ**

21. Kwestie dopuszczalności skarg kasacyjnych w indywidualnych sprawach dotyczących odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych wydanych na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) pozostają poza zakresem niniejszej opinii. Opiniujący jedynie sygnalizują, że skarga kasacyjna, będąca nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, nie jest dopuszczalna we wszystkich sprawach i musi spełniać wiele rygorystycznych wymogów. Między innymi, zgodnie z art. 398<sup>9</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, 3) zachodzi nieważność postępowania lub 4) skarga jest oczywiście uzasadniona.
22. Opiniujący zwracają uwagę, że jednym z zagadnień prawnych, jakie mogą zostać podniesione w uzasadnieniu podstaw kasacyjnych wskazanych w skardze kasacyjnej jest występowanie istotnego zagadnienia prawnego – co wiąże się z kwestiami przedstawionym w pkt 14 i nast. opinii. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), istotnym zagadnieniem prawnym może być kwestia zgodności przepisów tych ustaw z Konstytucją. Brak uwzględnienia przez Sąd Apelacyjny wniosku o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy nie stoi na przeszkodzie podnoszeniu kwestii zgodności przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. lub projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją jako istotnego zagadnienia prawnego w uzasadnieniu skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego.



23. Opiniujący sygnalizują również, że analogicznie – jak miało to miejsce w odniesieniu do zagadnienia prawnego na etapie rozpoznawania apelacji – niewątpliwą zaletą rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy byłoby uzyskanie orzeczenia rozstrzygającego o zgodności przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP w ramach dostępnych krajowych środków odwoławczych.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	W CIĄGU 2 MIESIĘCY OD DORĘCZENIA PRAWOMOCNEGO WYROKU SĄDU II INSTANCJI
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY: SKARŻĄCY REPREZENTOWANY PRZEZ PROFESJONALNEGO PEŁNOMOCNIKA (PRYMUS ADWOKACKO-RADCOWSKI)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	W ZALEŻNOŚCI OD TREŚCI ORZECZENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO: UWZGLĘDNIENIE BĄDŹ ODDALENIE ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO (BEZPOŚREDNI WPŁYW NA MERYTORYCZNE ORZECZENIE SĄDU)

#### **c. WNIOSEK DO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH O WYSTĄPIENIE DO SĄDU NAJWYŻSZEGO O PODJĘCIE UCHWAŁY**

24. Jednym z możliwych działań na szczeblu krajowym jest zwrócenie się do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o wniesienie wniosku do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce bądź których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie. Uprawnienie do kierowania takich wniosków do Sądu Najwyższego przewidziane zostało w art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 1648 ze zm.).

25. Opiniujący zaznaczają, że w chwili obecnej nie da się w sposób kategoryczny przesądzić, czy w miarę rozpoznawania odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowanych podjętych na podstawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) zaistnieją przesłanki, o których mowa w art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Na obecnym etapie warto rozważyć argumentację sygnalizującą potrzebę rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy wątpliwości dotyczących zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z przepisami Konstytucji RP.

26. W praktyce, najlepszym sposobem merytorycznego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich danym problemem jest wystąpienie z odpowiednio przygotowaną

prośbą o podjęcie działań przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Celowym i uzasadnionym, także ze względu na ekonomikę procesową i efektywność tego rodzaju działania, jest złożenie prośby o zwrócenie się przez Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Sądu Najwyższego, z odpowiednio przygotowanym *petitum*, oraz wyczerpującym uzasadnieniem. Przedstawienie Rzecznikowi Praw Obywatelskich gotowej propozycji wniosku wraz z wyczerpującą (konstytucyjnoprawną) argumentacją może przyspieszyć rozpatrzenie prośby przez Rzecznika Praw Obywatelskich i zwiększyć prawdopodobieństwo oraz przyspieszyć skierowanie ewentualnego wniosku do Sądu Najwyższego.

27. W odniesieniu do prośby do Rzecznika Praw Obywatelskich, opiniujący sugerują, by z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się wyłącznie podmioty zbiorowe – organizacje zrzeszające osoby dotknięte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po jej uchwaleniu). Znając realia działalności urzędów i organów administracji publicznej, nie w każdym wypadku, masowe kierowanie pism do danej instytucji przekłada się na pozytywną reakcję ze strony adresata korespondencji. Znaczna ilość wniosków kierowanych do jednej instytucji może znacznie wydłużyć czas rozpoznania wniosków i podjęcie ewentualnych działań przez dany podmiot. Każde pismo kierowane w sprawie wymaga poświęcenia czasu na jego rozpoznanie i podjęcie decyzji, odnośnie ewentualnych działań przez urzędników danej instytucji.
28. Odpowiednio przygotowany od strony formalnej i wyczerpujący merytorycznie, projekt wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich skierowany czy to przez FSSM RP, czy też przez poszczególne organizacje wchodzące w skład FSSM RP, może stanowić dla Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiednio wyraźny i mocny sygnał, iż zachodzi potrzeba wystąpienia z wnioskiem do Sądu Najwyższego.
29. Wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich jest wolny od opłat, może być skierowany pocztą do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź złożony w nim osobiście. W przypadku skierowania prośby przez podmiot zbiorowy, prośba taka powinna zostać złożona przez osoby / podmioty uprawnione do reprezentacji danego podmiotu. W tym zakresie nie istnieje przymus adwokacko-radcowski.
30. Odnosząc się do momentu, w którym prośba do Rzecznika Praw Obywatelskich powinna zostać skierowana, należy uwzględnić wpływ ewentualnego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich na dalsze działania na szczeblu krajowym i międzynarodowym. W sytuacji, gdy przed Sądem Najwyższym rozpoznawana będzie sprawa wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, zachodzić będzie konieczność rozstrzygnięcia, czy niezbędne jest kierowanie wniosków do sądów II instancji o wystąpienie z wnioskiem do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego bądź też skarg kasacyjnych, których uzasadnieniem będzie konieczność rozstrzygnięcia tego zagadnienia prawnego. W zależności od tempa rozpoznawania indywidualnych spraw dotyczących odwołań od decyzji organów emerytalno-

rentowych, oraz kierunku orzecznictwa sądów powszechnych, konieczne będzie podjęcie decyzji o kierowaniu bądź niekierowaniu wniosków do sądów II instancji bądź skarg kasacyjnych w zależności od decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY / PO STWIERDZENIU POTRZEBY WYJAŚNIENIA PRZEPISÓW PRAWNYCH BUDZĄCYCH WĄTPLIWOŚCI W PRAKTYCE LUB KTÓRYCH STOSOWANIE WYWOŁAŁO ROZBIEŻNOŚCI W ORZECZNICTWIE.
<b>PODMIOT:</b>	ZBIOROWY
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	W ZALEŻNOŚCI OD TREŚCI ORZECZENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO: UWZGLĘDNIENIE BĄDŹ ODDALENIE ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO W INDYWIDUALNYCH SPRAWACH (BEZPOŚREDNI WPŁYW NA MERYTORYCZNE ORZECZENIE SĄDU)

## 2) TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

31. Z uwzględnieniem zastrzeżeń wskazanych we wcześniejszej części opinii, kroki o charakterze prawnym i *quasi*-prawnym na szczeblu krajowym mogą skupiać się wokół Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie oraz zgodności ustaw z Konstytucją RP. **Decyzja w przedmiocie kierowania bądź niekierowania spraw osób objętych ustawą z 16 grudnia 2016 r. oraz projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu tej ustawy) do Trybunału Konstytucyjnego leży w gestii FSSM RP, organizacji wchodzących w jej skład, jak również indywidualnych osób w ich własnych sprawach.**

### a. PYTANIE PRAWNE SĄDU DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

32. Jednym z możliwych działań na szczeblu krajowym jest złożenie wniosku do sądu, orzekającego w sprawie odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, o skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami

międzynarodowymi. Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. W sytuacji, w której podstawą decyzji o ustaleniu wysokości emerytury bądź renty będą bezpośrednio przepisy ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), warunek powyższy zostanie spełniony, gdyż ocena konstytucyjności tych przepisów warunkować będzie treść orzeczenia sądu.

33. Praktyka pokazuje, że pytania prawne są najczęściej zadawane przez sądy orzekające w postępowaniu odwoławczym, na etapie postępowania przed sądem II instancji. Obserwacja ta nie stoi na przeszkodzie kierowaniu tego rodzaju wniosków do sądu już na etapie postępowania przed sądem I instancji. Wniosek złożony do sądu orzekającego w I instancji, może być ponowiony na etapie postępowania odwoławczego.
34. Praktyka pokazuje również, że celowym i uzasadnionym, także ze względu na ekonomikę procesową, jest złożenie pisma procesowego do sądu rozpoznającego sprawę, z wnioskiem o zwrócenie się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, z odpowiednio sformułowanym *petitum* wskazującym na zakres zaskarżenia, oraz wyczerpującym uzasadnieniem. Przedstawienie sądowi gotowej propozycji pytania prawnego wraz z wyczerpującą argumentacją konstytucyjnoprawną może zachęcić sąd do przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu i przedstawienia odpowiedniej argumentacji, zwiększając tym samym szanse powodzenia tego rodzaju działania.
35. Wniosek o przedstawienie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) jest pismem procesowym o uniwersalnym zastosowaniu – raz opracowany wzór pisma może być wykorzystywany w indywidualnych sprawach poszczególnych osób korzystających z drogi odwoławczej od decyzji organów emerytalno-rentowych przed sądami powszechnymi.
36. Przedstawienie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego przez sąd orzekający w danej sprawie pociąga za sobą procesowy skutek w postaci zawieszenia postępowania, do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego. Skierowanie pytania prawnego przez jeden sąd, powinno uzasadniać zawieszenie postępowania także w innych sprawach osób korzystających z drogi odwoławczej od decyzji organów emerytalno-rentowych przed sądami powszechnymi w identycznych sprawach. W konsekwencji pożądane byłoby podjęcie stosownych działań w tym zakresie już przy rozpoznawaniu przez sądy pierwszych odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych. Z jednej strony warto jest zatem śledzić bieg indywidualnych postępowań w sprawach odwołań od

decyzji organów emerytalno-rentowych i wymieniać się informacjami dotyczącymi rozpoznania wniosków o skierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Z drugiej strony pamiętać trzeba, że fakt, iż jeden z sądów (orzekający w konkretnym składzie sędziowskim) nie postanowił wystąpić z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że inny sąd orzekający (w innym składzie sędziowskim) w innej sprawie, nie dostrzeże takiej konieczności.

37. Niewątpliwą zaletą przedstawienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w toku postępowania sądowego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego byłoby uzyskanie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przed wyczerpaniem krajowych środków odwoławczych. W sytuacji, gdyby Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), przed prawomocnym zakończeniem postępowania krajowego, bezpośrednio po prawomocnym zakończeniu postępowania krajowego możliwe będzie podjęcie dalszych kroków prawnych na szczeblu międzynarodowym i twierdzenie, że wszelkie dostępne środki odwoławcze w kraju zostały wyczerpane.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	W TOKU POSTĘPOWANIA PRZED SĄDEM I INSTANCJI, SĄDEM II INSTANCJI LUB SĄDEM NAJWYŻSZYM
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY: POWÓD / PEŁNOMOCNIK POWODA
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ZAWIESZENIE POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO, W ZALEŻNOŚCI OD TREŚCI ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO: UWZGLĘDNIENIE BĄDŹ ODDALENIE ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO (BEZPOŚREDNI WPŁYW NA MERYTORYCZNE ORZECZENIE SĄDU)

#### **b. SKARGA KONSTYTUCYJNA DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**

38. Działaniem możliwym do podjęcia na szczeblu krajowym jest również wystąpienie ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Zgodnie art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie

postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. 2016, poz. 2072), skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia.

39. Skargę konstytucyjną należy wnieść po uzyskaniu prawomocnego wyroku sądu II instancji orzekającego w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, tj. po wyroku Sądu Apelacyjnego. W praktyce oznacza to, że wniesienie skargi konstytucyjnej powinno zbiec się w czasie z wniesieniem ewentualnej skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego przez osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. lub projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Wniesienie skargi konstytucyjnej dopiero po orzeczeniu Sądu Najwyższego na skutek wniesionej skargi kasacyjnej spowodowałoby, że skarga konstytucyjna uznana zostałaby za wniesioną po terminie.
40. Skarga konstytucyjna jest wolna od opłat, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje tzw. przymus adwokacko-radcowski, co oznacza, że skargę może sporządzić i wnieść wyłącznie pełnomocnik będący adwokatem lub radcą prawnym (chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych).
41. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, w skardze konstytucyjnej należy, między innymi, określić kwestionowany przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazać, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone; oraz przedstawić uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.
42. Skarga konstytucyjna dotycząca ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) jest pismem procesowym o uniwersalnym zastosowaniu – raz opracowany wzór pisma może być wykorzystywany w indywidualnych sprawach poszczególnych osób, wnoszących skargi konstytucyjne po prawomocnym zakończeniu postępowań dotyczących odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych, oczywiście po dokonaniu stosownych modyfikacji wynikających z różnic w okolicznościach faktycznych w sprawach poszczególnych osób.
43. Z dość ugruntowanej praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że wniesienie skargi konstytucyjnej (w sytuacji, gdy nie zostanie skierowane pytanie prawne przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego, bądź wcześniej Trybunał

Konstytucyjny nie wydał wyroku na skutek rozpoznania wniosku abstrakcyjnego dotyczącego konstytucyjności ustawy) jest niezbędne dla wykazania, że wyczerpane zostały dostępne środki odwoławcze w kraju. Wymóg taki dotyczy w szczególności spraw, w których podstawą formułowania zarzutów w skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest określone brzmienie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś praktyka wykształcona na ich podstawie.

44. **Opiniujący sygnalizują jednocześnie, że mając na uwadze aktualną sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego, rozważenia wymagałoby wskazywanie w skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że skarga konstytucyjna nie stanowi obecnie efektywnego środka odwoławczego.** Zasygnalizować jednak należy, że wykazanie tej okoliczności wymaga przedstawienia rozbudowanej argumentacji opisującej aktualną sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego. Jako, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie odniósł się dotychczas w swoim orzecznictwie do skuteczności skargi konstytucyjnej od czasu paraliżu działalności Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, istnieje niepewność co do stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej kwestii.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	W CIĄGU 3 MIESIĘCY OD DORĘCZENIA PRAWOMOCNEGO WYROKU SĄDU II INSTANCJI
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY: SKARŻĄCY REPREZENTOWANY PRZEZ PROFESJONALNEGO PEŁNOMOCNIKA (PRYMUS ADWOKACKO-RADCOWSKI)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. BĄDŹ PROJEKTU Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) Z KONSTITUCJĄ, CO STANOWI PODSTAWĘ DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO DOTYCZĄCEGO ODWOŁANIA OD DECYJCJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO, ZAŚ W TOKU POSTĘPOWANIA W INNYCH SPRAWACH INDYWIDUALNYCH MUSI ZOSTAĆ UWZGLĘDNIONE PRZEZ SĄD ORZEKAJĄCY W SPRAWIE INDYWIDUALNEJ

**c. PROŚBA DO PODMIOTU UPRAWNIONEGO DO WNIESIENIA ABSTRAKCYJNEGO WNIOSKU DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (W SZCZEGÓLNOŚCI RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH)**

45. Jednym z możliwych działań na szczeblu krajowym jest zwrócenie się do podmiotu uprawnionego do wniesienia tzw. abstrakcyjnego wniosku do Trybunału

Konstytucyjnego z prośbą o wniesienie takiego wniosku w sprawie zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

46. Uprawnienie do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego zostało zastrzeżone do kompetencji jedynie wybranych podmiotów. Podmioty uprawnione do kierowania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego posiadają albo tzw. legitymację ogólną – to jest mogą występować z wnioskami w każdej sprawie, bądź posiadają tzw. legitymację szczególną – to jest mogą kierować wnioski wyłącznie w odniesieniu do aktów normatywnych dotyczących spraw objętych ich zakresem działania.
47. Do podmiotów posiadających tzw. legitymację ogólną, art. 191 ust. 1 pkt 1-3 Konstytucji zalicza: Prezydenta RP, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, grupę co najmniej 50 posłów, grupę co najmniej 30 senatorów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa – w zakresie aktów normatywnych dotyczących niezależności sądów i niezawisłości sędziów, oraz organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.
48. Do podmiotów posiadających tzw. legitymację szczególną, art. 191 ust. 1 pkt 4-6 oraz ust. 2 Konstytucji RP zalicza: ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz kościoły i inne związki wyznaniowe, jeżeli wniosek dotyczy aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych ich zakresem działania (vide pkt 56 i nast. opinii). Konstytucja RP przyznaje także legitymację szczególną podmiotom składającym skargę konstytucyjną na zasadach określonych w art. 79 Konstytucji RP.
49. W 2010 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie pierwszej ustawy obniżającej świadczenia emerytalne byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa z 2009 r., na wniosek Grupy Posłów na Sejm RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., sygn. akt K 6/09).
50. Obecnie, jednym z podmiotów, posiadających tzw. legitymację ogólną do złożenia wniosku o zbadanie ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po jej uchwaleniu) jest Rzecznik Praw Obywatelskich. Z doniesień medialnych wynika, że dotychczas do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło blisko 400 skarg od osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r.<sup>4</sup>. Tak duża liczba skarg może skłonić Rzecznika Praw Obywatelskich do zajęcia się sprawą.

---

<sup>4</sup> Informacja za: <http://www.rp.pl/Polityka/170209580-Ustawa-dezubekizacyjna-Byli-milicjanci-skarzasio-RPO.html#ap-1> [dostęp: 23 lutego 2017 r.]



51. W praktyce, najlepszym sposobem merytorycznego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich danym problemem jest wystąpienie z odpowiednio przygotowaną prośbą o podjęcie działań przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie, jak ma to miejsce w przypadku pytań prawnych, oraz innych prośb do Rzecznika Praw Obywatelskich, celowym i uzasadnionym, także ze względu na ekonomikę procesową i efektywność tego rodzaju działania, jest złożenie prośby o zwrócenie się przez Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, z odpowiednio przygotowanym *petitum* wskazującym na zakres zaskarżenia, oraz wyczerpującym uzasadnieniem. Przedstawienie Rzecznikowi Praw Obywatelskich gotowej propozycji wniosku wraz z wyczerpującą argumentacją konstytucyjnoprawną może przyspieszyć rozpatrzenie prośby przez Rzecznika Praw Obywatelskich i zwiększyć prawdopodobieństwo oraz przyspieszyć skierowanie ewentualnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego.
52. W odniesieniu do prośby do Rzecznika Praw Obywatelskich, opiniujący sugerują, by z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się wyłącznie podmioty zbiorowe – organizacje zrzeszające osoby dotknięte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po jej uchwaleniu). Znając realia działalności urzędów i organów administracji publicznej, nie w każdym wypadku, masowe kierowanie pism do danej instytucji przekłada się na pozytywną reakcję ze strony adresata korespondencji. Znaczna ilość wniosków kierowanych do jednej instytucji może znacznie wydłużyć czas rozpoznania wniosków i podjęcie ewentualnych działań przez dany podmiot. Każde pismo kierowane w sprawie wymaga poświęcenia czasu na jego rozpoznanie i podjęcie decyzji, odnośnie ewentualnych działań przez urzędników danej instytucji.
53. Odpowiednio przygotowany od strony formalnej i wyczerpujący merytorycznie, projekt wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich skierowany czy to przez FSSM RP, czy też przez poszczególne organizacje wchodzące w skład FSSM RP, może stanowić dla Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiednio wyraźny i mocny sygnał, iż zachodzi potrzeba zbadania zgodności przepisów ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po jej uchwaleniu) z Konstytucją RP i umowami międzynarodowymi, przez Trybunał Konstytucyjny.
54. Wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich jest wolny od opłat, może być skierowany pocztą do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, bądź złożony w nim osobiście. W przypadku skierowania prośby przez podmiot zbiorowy, prośba taka powinna zostać złożona przez osoby / podmioty uprawnione do reprezentacji danego podmiotu. W tym zakresie nie istnieje przymus adwokacko-radcowski.
55. Odnosząc się do momentu, w którym prośba do Rzecznika Praw Obywatelskich powinna zostać skierowana, należy uwzględnić wpływ ewentualnego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich na dalsze działania na szczeblu krajowym i

międzynarodowym. W sytuacji, gdy przed Trybunałem Konstytucyjnym rozpoznawana będzie sprawa wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, zachodzić będzie konieczność rozstrzygnięcia, czy niezbędne jest kierowanie indywidualnych skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego celem wyczerpania drogi krajowej przez osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). W zależności od tempa rozpoznawania indywidualnych spraw dotyczących odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych, konieczne będzie podjęcie decyzji o kierowaniu bądź niekierowaniu skarg konstytucyjnych, w zależności od decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich i późniejszego stadium postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w momencie prawomocnego zakończenia poszczególnych spraw indywidualnych.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY / JAK NAJSZYBCIEJ
<b>PODMIOT:</b>	ZBIOROWY
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. BĄDŹ PROJEKTU Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) Z KONSTYTUCJĄ, CO STANOWI PODSTAWĘ DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO DOTYCZĄCEGO ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO, ZAŚ W TOKU POSTĘPOWANIA MUSI ZOSTAĆ UWZGLĘDNIONE PRZEZ SĄD ORZEKAJĄCY W SPRAWIE INDYWIDUALNEJ

#### **d. WNIOSEK ABSTRAKCYJNY DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO PODMIOTU POSIADAJĄCEGO TZW. LEGITYMACJĘ SZCZEGÓLNA**

56. Jednym z możliwych działań na szczeblu krajowym jest samodzielne zwrócenie się przez podmiot uprawniony do wniesienia abstrakcyjnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.
57. Opiniujący wskazują, że FSSM RP – jako organizacja działająca w formie prawnej stowarzyszenia, nie posiada legitymacji szczególnej do wniesienia własnego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r.

bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

58. Do podmiotów posiadających tzw. legitymację szczególną, poza podmiotami składającymi skargi konstytucyjne we własnych sprawach, art. 191 ust. 1 pkt 4-6 Konstytucji RP zalicza bowiem wyłącznie: ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych oraz kościoły i inne związki wyznaniowe, jeżeli wniosek dotyczy aktu normatywnego dotyczącego spraw objętych ich zakresem działania.
59. W 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie pierwszej ustawy obniżającej świadczenia emerytalne byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa z 2009 r., w zakresie odnoszącym się do kontroli instancyjnej informacji przekazanych przez Instytut Pamięci Narodowej oraz skargi do sądu administracyjnego, na wniosek Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 2012 r., sygn. akt K 36/09). Wyrok ten potwierdza fakt posiadania przez Zarząd Główny Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów legitymacji szczególnej do inicjowania postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ustawy obniżającej świadczenia społeczne byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa.
60. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) jedynymi podmiotami posiadającymi tzw. legitymację szczególną do złożenia wniosku o zbadanie ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po jej uchwaleniu) mogą zatem być organy związków zawodowych, których zakresu działania dotyczy ustawa. Zakładając, że jednym z potencjalnych zarzutów wniosku do Trybunału Konstytucyjnego będzie art. 13b ustawy z 16 grudnia 2016 r. (i analogicznie art. 13b obecnego projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r.), legitymowanymi do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego będą związki zawodowe zrzeszające osoby zatrudnione w wymienionych tam formacjach bądź instytucjach, a także osoby będące członkami związków zawodowych, które mają status emeryta lub rencisty<sup>5</sup>.
61. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego jest wolny od opłat, powinien zostać złożony przez osoby / podmioty uprawnione do reprezentacji danego związku zawodowego, oraz zawierać, między innymi, określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części; wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie (przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności).

---

<sup>5</sup> Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1881).

62. Odnosząc się do momentu, w którym wniosek do Trybunału Konstytucyjnego powinien zostać złożony, należy uwzględnić wpływ tego wniosku na dalsze działania na szczeblu krajowym i międzynarodowym. W sytuacji, gdy przed Trybunałem Konstytucyjnym rozpoznawana będzie sprawa wniosku uprawnionego związku zawodowego, zachodzić będzie konieczność rozstrzygnięcia, czy niezbędne jest kierowanie indywidualnych skarg konstytucyjnych do Trybunału Konstytucyjnego celem wyczerpania drogi krajowej przez osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). W zależności od tempa rozpoznawania indywidualnych spraw dotyczących odwołań od decyzji organów emerytalno-rentowych przez sądy, konieczne będzie podjęcie decyzji o kierowaniu bądź niekierowaniu skarg konstytucyjnych, w zależności od stadium postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w momencie prawomocnego zakończenia poszczególnych spraw indywidualnych.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY / JAK NAJSZYBCIEJ
<b>PODMIOT:</b>	ZBIOROWY - WYŁĄCZNIE ZWIĄZEK ZAWODOWY ZRZESZAJĄCY OSOBY OBJĘTE USTAWĄ Z 16 GRUDNIA 2016 R. BĄDŹ PROJEKTEM USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. BĄDŹ PROJEKTU Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) Z KONSTITUCJĄ, CO STANOWI PODSTAWĘ DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO DOTYCZĄCEGO ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO, ZAŚ W TOKU POSTĘPOWANIA MUSI ZOSTAĆ UWZGLĘDNIONE PRZEZ SĄD ORZEKAJĄCY W SPRAWIE INDYWIDUALNEJ

### III. DZIAŁANIA NA SZCZEBLU MIĘDZYNARODOWYM

63. Zdaniem opiniujących, kroki o charakterze prawnym i *quasi*-prawnym na szczeblu międzynarodowym mogą i powinny skupiać się w 2 zasadniczych obszarach: **po pierwsze**, na forum Rady Europy – ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, **po drugie**, wokół powszechnego systemu ochrony praw człowieka – ze szczególnym uwzględnieniem Komitetu Praw Człowieka oraz organów Organizacji Narodów Zjednoczonych.

64. Zasadnicza większość kroków na szczeblu międzynarodowym ma charakter *quasi*-prawnym – są to działania bądź inicjatywy, adresowane do instytucji i organów,

mające na celu zwrócenie uwagi, w szczególności społeczności międzynarodowej i wyspecjalizowanych organów, na naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. Oczekiwaną konsekwencją większości podjętych działań powinny być interwencje adresowane do władz polski.

65. Wśród kroków na szczeblu międzynarodowym, prawny charakter przyznać można jedynie skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skardze do Komitetu Praw Człowieka. Pozostałe działania na forum Rady Europy oraz na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych będą miały wyłącznie polityczny charakter.

## **1) DZIAŁANIA NA FORUM RADY EUROPY**

### **a. SKARGA DO EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA**

66. Jednym z możliwych działań na szczeblu międzynarodowym, na forum Rady Europy, a przy tym działaniem mogącym pociągnąć za sobą skutki prawne, jest złożenie skarg indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Zgodnie z art. 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, dalej także: „EKPCz”), Europejski Trybunał Praw Człowieka może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w EKPCz lub jej protokołach. Mając na uwadze zakres opinii (vide pkt 3-4 opinii) opiniujący jedynie sygnalizują, że w realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r., rozważać można w szczególności zarzut naruszenie prawa do poszanowania mienia (art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz), prawa do rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 EKPCz), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz naruszenia zakazu podwójnego karanania (art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz). Należy mieć jednak na uwadze, że decyzją z 14 maja 2013 r. wydaną w sprawie *Cichopek przeciwko Polsce* (skarga nr 15189/10) i w sprawie 1627 innych skarżących, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał wniesione skargi za niedopuszczalne; w skargach tych podniesiono zarzuty naruszenia prawa do poszanowania mienia (art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz), zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karanania (art. 3 EKPCz), prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPCz), prawa do rzetelnego procesu (art. 6 ust. 1 i 2 EKPCz), zakazu karanania bez podstawy prawnej (art. 7 EKPCz) oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPCz).

67. Prawo do złożenia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przysługuje jedynie podmiotom, które posiadają status ofiary naruszenia praw gwarantowanych

w EKPCz lub jej protokołach. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje się, że status ofiary naruszenia praw gwarantowanych przez EKPCz może mieć charakter bezpośredni lub pośredni. Status bezpośredniej ofiary naruszenia może zostać przyznany skarżącemu, który jest w stanie udowodnić że, był „bezpośrednio dotknięty/doznał uszczerbku” zaskarżonym działaniem<sup>6</sup>. Status ofiary pośredniej może być z kolei przyznany osobie z kręgu najbliższej rodziny, przykładowo w sytuacji, gdy domniemana ofiara naruszenia zmarła przed wniesieniem skargi, a osoba ta posiada wymagany interes prawny w związku ze skargą, w której podnosi zarzuty związane ze śmiercią lub zaginięciem domniemanej ofiary<sup>7</sup>. Dla uznania, że podmiot skarżący posiada legitymację do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, skarżący musi przedstawić uzasadnione i przekonujące dowody na zaistnienie naruszenia godzącego w niego osobiście. EKPCz nie przewiduje możliwości wniesienia *actio popularis* (tzw. skargi obywatelskiej) w celu dokonania interpretacji określonych w niej praw lub wniesienia skargi indywidualnej na przepis prawa krajowego przez podmiot, którego prawa nie zostały naruszone.

68. Z powyższych względów, opiniujący wskazują, że formalnie dopuszczalne będą jedynie skargi złożone do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez indywidualnych skarżących – osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), po wyczerpaniu dostępnych środków zaskarżenia na szczeblu krajowym. Podmioty zbiorowe - FSSM RP, jak również organizacje wchodzące w skład FSSM RP, nie mogą być uznane za posiadające status ofiary w rozumieniu EKPCz w sprawie dotyczącej ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), ponieważ ustawy te nie dotyczą praw FSSM RP lub praw organizacji wchodzących w jej skład, a dotyczą praw indywidualnych osób, będących członkami tych organizacji.

69. Zdaniem opiniujących, w kwestii włączenia FSSM RP w postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka warto rozważyć zaangażowanie FSSM RP w postępowanie jako tzw. trzeciej strony i przedstawienie pisemnej opinii (ang. *third party intervention*), wraz z argumentami wskazującymi na naruszenie praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Opinia taka powinna przedstawiać merytoryczne argumenty wskazujące na naruszenie praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz powinna zostać sporządzona w jednym z oficjalnych języków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: francuskim bądź angielskim (vide pkt 77 i nast. opinii).

---

<sup>6</sup> Przykładowo wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 kwietnia 2010 r. wydany w sprawie *Tănase przeciwko Mołdawii*, skarga nr 7/08.

<sup>7</sup> Przykładowo wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18 września 2009 r. wydany w sprawie *Varnava i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90).

70. Zgodnie z art. 35 ust. 1 EKPCz, Europejski Trybunał Praw Człowieka może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. Formalnym warunkiem dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest zatem wyczerpanie drogi krajowej i istniejących środków odwoławczych. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) zadośćuczynienie temu wymogowi wymaga wniesienia odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, przeprowadzenia postępowania sądowego w sprawie odwołania (łącznie ze skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego) oraz skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) do Trybunału Konstytucyjnego.
71. Nawiązując do uwag przedstawionych we wcześniejszych częściach opinii (vide pkt 8 i nast. opinii) opiniujący sygnalizują możliwość rozważenia skierowania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z pominięciem wniesienia skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego oraz podjęcie działań inicjujących przeprowadzenie kontroli konstytucyjności ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) przez sądy powszechne i/lub Sąd Najwyższy. Rozważenia wymagałoby twierdzenie w skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że skarga konstytucyjna nie stanowi obecnie efektywnego środka odwoławczego, co z kolei wiązałoby się z koniecznością przedstawienia rozbudowanej argumentacji opisującej aktualną sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba mieć jednocześnie świadomość, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie odniósł się dotychczas w swoim orzecznictwie do skuteczności skargi konstytucyjnej od czasu paraliżu działalności Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, a co za tym idzie, istnieje niepewność co do stanowiska Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej kwestii.
72. Opiniujący sygnalizują również, że jednym z kryteriów dopuszczalności skarg jest wymóg, by sprawa wniesiona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie była poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia. Celem tego wymogu jest bowiem uniknięcie sytuacji, kiedy kilka międzynarodowych organów jednocześnie rozpatrywałoby skargi identyczne co do istoty. W praktyce i realiach spraw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) wymóg ten oznacza, że osoby te nie będą mogły wnosić skarg na szczeblu międzynarodowym równocześnie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i innego organu (np. Komitetu Praw Człowieka), i konieczne stanie się podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania wyłącznie przed jednym organem.
73. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka musi być wniesiona na specjalnym elektronicznym formularzu, dostępnym na stronie internetowej

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (formularz skargi - **załącznik nr 1** do opinii)<sup>8</sup>. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest pismem o uniwersalnym zastosowaniu – raz opracowany wzór pisma, po dostosowaniu opisu stanu faktycznego do indywidualnej sytuacji każdego ze skarżących, może być wykorzystywany w indywidualnych sprawach osób, wnoszących skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka po prawomocnym zakończeniu postępowań dotyczących decyzji organów emerytalno-rentowych. Istnieje również możliwość łączenia spraw kilku skarżących na początkowym etapie – w tym celu przy wnoszeniu skarg indywidualnych należy przedłożyć dodatkowy załącznik przeznaczony dla skarg grupowych. Przygotowanie takiego dokumentu wymaga koordynacji i bardzo sprawnej wymiany informacji pomiędzy skarżącymi.

74. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest wolna od opłat, musi być wniesiona pocztą do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w terminie 6 miesięcy od doręczenia ostatecznego rozstrzygnięcia krajowego skarżącemu. Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może być wniesiona w języku polskim. Na etapie wnoszenia skargi skarżący nie musi ustanawiać profesjonalnego pełnomocnika i może wnieść ją samodzielnie.

75. W postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w pierwszej kolejności badane jest spełnienie przez skargę warunków dopuszczalności. Po stwierdzeniu dopuszczalności skargi, Europejski Trybunał Praw Człowieka zawiadamia Rząd danego kraju o treści skargi (tzw. komunikacja), oraz po wymianie pisemnych stanowisk przez strony postępowania, wydaje orzeczenie (schemat postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka - **załącznik nr 2** do opinii)<sup>9</sup>. Od momentu komunikacji skargi, skarżący musi być reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, zaś wszelkie pisma w sprawie muszą być sporządzane w jednym z dwóch urzędowych języków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: angielskim lub francuskim. Najpóźniej z chwilą udzielenia przez pełnomocnika skarżącego odpowiedzi na stanowisko Pełnomocnika Rządu złożonej na skutek poinformowania Skarżącego o komunikacji skargi, Europejski Trybunał Praw Człowieka oczekuje wskazania, czy skarżący wnosi o przyznanie mu słusznego zadośćuczynienia (obejmującego zarówno odszkodowanie za stratę oraz utraczone korzyści, zadośćuczynienie za krzywdy moralne oraz zwrot poniesionych kosztów i wydatków związanych z dochodzeniem naruszonych praw) oraz wskazania i wykazania jego wysokości. W praktyce zdarza się często, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje stwierdzenie naruszenia praw Skarżącego za wystarczające, i nie uwzględnia roszczenia o zadośćuczynienie o charakterze finansowym. Trybunał nie może unieważnić, uchylić lub zmienić prawa wewnętrznego państwa ani decyzji krajowych organów.

---

<sup>8</sup> Formularz skargi w języku polskim jest dostępny pod adresem: [www.echr.coe.int/Documents/Application\\_Form\\_POL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Application_Form_POL.pdf) [dostęp: 27 lutego 2017 r.]

<sup>9</sup> Informacja w języku polskim jest dostępna pod adresem: [www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_POL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_POL.pdf), s.9-10 [dostęp: 27 lutego 2017 r.]



76. Odnosząc się do potencjalnych skutków orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka opiniujący sygnalizują, że orzeczenie takie – w przeciwieństwie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego – nie będzie stanowić podstawy do wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego. Kodeks postępowania cywilnego nie przewiduje takiej możliwości wprost, zaś z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że nawet ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 EKPCz, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego<sup>10</sup>. Jednakże wykonanie wyroku ETPCz stwierdzającego naruszenie praw skarżącego powinno doprowadzić do dokonania zmian w krajowym porządku, które usuną przyczyny naruszenia i zapobiegą ich powtórzeniu w przeszłości. Nadzór nad wykonaniem wyroków sprawuje Komitet Ministrów Rady Europy.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	W CIĄGU SZEŚCIU MIESIĘCY OD DATY PODJĘCIA OSTATECZNEJ DECYZJI W POSTĘPOWANIU KRAJOWYM
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY – WYŁĄCZNIE OSOBY, KTÓRE WYCZERPAŁY KRAJOWE ŚRODKI ODWOŁAWCZE I POSIADAJĄ STATUS OFIARY NARUSZENIA PRAW GWARANTOWANYCH W EKPCz
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	STWIERDZENIE NARUSZENIA PRAW GWARANTOWANYCH PRZEZ EKPCz, EWENTUALNA WYPŁATA ZADOŚĆCZYNIENIA (JEŚLI W ODPOWIEDNIM TERMINIE BYŁO ZGŁOSZONE ROSZCZENIE).  BRAK PODSTAW DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO DOTYCZĄCEGO ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO

#### **b. INTERWENCJA STRONY TRZECIEJ W POSTĘPOWANIU PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA**

77. Jednym z potencjalnych działań, które może zostać podjęte przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, na forum Rady Europy, jest zaangażowanie w postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w charakterze tzw. trzeciej strony oraz przedstawienie pisemnej opinii (ang. *third party intervention*), wraz z argumentami wskazującymi na naruszenie praw osób objętych działaniem

<sup>10</sup> Uchwała 7 Sędziów Sądu Najwyższego z 30 listopada 2010 r., sygn. akt III CZP 16/10.

ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).

78. Zgodnie z art. 36 ust. 2 EKPCz oraz art. 44 ust. 3 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), podmiot zainteresowany przedstawieniem pisemnego stanowiska w postępowaniu, zobowiązany jest wystąpić do Przewodniczącego Izby rozpoznającej daną skargę z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na przedstawienie pisemnych uwag. Wnioski o udzielenie zezwolenia należy należycie uzasadnić i złożyć na piśmie w jednym z języków urzędowych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (angielskim lub francuskim), nie później niż w terminie dwunastu tygodni od komunikacji sprawy. Dopiero po rozpoznaniu stosownego wniosku, Przewodniczący Izby zezwala na przedstawienie pisemnych uwag oraz wskazuje termin, w którym uwagi powinny zostać przedstawione.

79. Pisemna interwencja strony trzeciej w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka złożona przez FSSM RP, czy organizacje wchodzące w jej skład, powinna przedstawiać merytoryczne argumenty wskazujące na naruszenie praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz powinna zostać sporządzona w jednym z oficjalnych języków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: francuskim bądź angielskim. Pisemna interwencja strony trzeciej nawiązuje do praktyki składania tzw. opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*) – znanej w praktyce sądów zagranicznych, a w ostatnich latach także w Polsce, formy wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w ramach postępowań sądowych pozostających w związku z ich celami statutowymi. Z założenia, opinia przyjaciela sądu ma pomóc sądowi we wszechstronnym i wieloaspektowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem szczególnych poglądów i argumentów, które nie zawsze mogą być przedstawione przez strony postępowania.

80. Opiniujący zaznaczają, że rozpoznając sprawę *Cichopek przeciwko Polsce* i 1627 innych skarżących, Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał decyzję o niedopuszczalności skarg nim sprawy te zostały zakomunikowane Rządowi Polskiemu. Złożenie pisemnej interwencji możliwe jest jednak dopiero po komunikacji sprawy. W odniesieniu do skarg dotyczących ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) należy mieć na uwadze ryzyko związane z zakończeniem postępowania przed etapem komunikacji skargi.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	PO KOMUNIKACJI SKARGI PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA – WNIOSEK O ZEZWOLENIE NA ZŁOŻENIE PISEMNEJ OPINII NALEŻY ZŁOŻYĆ W CIĄGU 12 TYGODNI

<b>PODMIOT:</b>	ZBIOROWY - ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	PRZEDSTAWIENIE EUROPEJSKIEMU TRYBUNAŁOWI PRAW CZŁOWIEKA POGLĄDÓW I ARGUMENTÓW W CELU WSZECHSTRONNEGO I WIELOASPEKTOWEGO ROZPOZNANIA SPRAWY; WSKAZANIE NA NARUSZENIE PRAW OSÓB OBJĘTYCH USTAWĄ Z 2 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY)

### **c. EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO (KOMISJA WENECKA)**

81. Pismo do Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo – Komisji Weneckiej (*the European Commission for Democracy through Law – Venice Commission*) jest jednym z środków *quasi*-prawnych, które mogą zostać wykorzystane na szczeblu międzynarodowym, w celu zwrócenia uwagi społeczności europejskiej i międzynarodowej na sytuację i naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 2 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).
82. Komisja Wenecka jest organem doradczym Rady Europy. Działalność Komisji Weneckiej oparta jest na trzech podstawowych zasadach europejskiego dziedzictwa konstytucyjnego: demokracji, prawach człowieka oraz rządów prawa, które stanowią jednocześnie podstawę działalności Rady Europy. Komisja Wenecka podejmuje działania w obszarach: instytucje demokratyczne i podstawowe prawa człowieka; sprawiedliwość konstytucyjna i sprawiedliwość powszechna; wybory, referenda i partie polityczne.
83. W ramach swojej działalności Komisja Wenecka może prowadzić z własnej inicjatywy badania, a tam, gdzie uzna to za stosowne, może przeprowadzić pogłębione studia, opracować projekt wytycznych, regulacji prawnych oraz umów międzynarodowych.
84. Podstawową metodą działalności Komisji Weneckiej jest opracowywanie porad prawnych w formie opinii na potrzeby poszczególnych państw, których przedmiot stanowić mogą projekty ustaw, bądź ustawy już obowiązujące. Grupy członków Komisji, przygotowują projekty opinii, które są później analizowane i przyjmowane na sesjach plenarnych Komisji Weneckiej.
85. Komisja Wenecka nie narzuca rozwiązań zawartych w jej opiniach Państwom Członkowskim Rady Europy, przyjmuje pośrednie podejście oparte na dialogu i dzieli się doświadczeniami, jak i praktyką innych krajów członkowskich. Grupa

ekspertów pracująca nad opinią Komisji odwiedza dany kraj w celu spotkania z różnymi podmiotami i w sposób jak najbardziej obiektywny ocenia sytuację.

86. Podmiotami uprawnionymi do zwrócenia się o opinię do Komisji Weneckiej na szczeblu krajowym są głowy państw, rząd, parlament. Na szczeblu Rady Europy jest to Sekretarz Generalny Rady Europy, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, Komitet Ministrów Rady Europy i Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych. O opinię zwracać mogą się również organizacje międzynarodowe takie jak: Unia Europejska czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE, *Organization for Security and Co-operation in Europe*), w szczególności Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR, *Office for Democratic Institutions and Human Rights*).
87. Komisja Wenecka wydaje również opinie w formie opinii *amicus curiae*, na prośbę krajowych sądów konstytucyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a nawet krajowych Rzeczników Praw Obywatelskich.
88. Pismo kierowane do Komisji Weneckiej nie zostało poddane specjalnym wymogom formalnym. Opiniujący sugerują, by ewentualne pismo skierowane do Komisji Weneckiej przedstawiało rozbudowane merytorycznie stanowisko, zawierające zarówno opis okoliczności faktycznych dotyczących naruszeń praw osób objętych działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz argumentów prawnych, wskazujących na konkretne naruszenia praw człowieka.
89. Opiniujący zaznaczają, że Komisja Wenecka wydaje swoje opinie co do zasady na wnioski uprawnionych podmiotów. Co więcej, formalnie opinia Komisji Weneckiej, nie posiada wiążącego charakteru dla władz Państwa Członkowskiego Rady Europy. Może ona jednak zostać wzięta pod uwagę przez Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpoznający skargi w sprawach indywidualnych.
90. Pismo do Komisji Weneckiej należy postrzegać wyłącznie jako instrument o charakterze politycznym. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), celem pisma do Komisji Weneckiej może być zwrócenie uwagi na sytuację osób objętych działaniem tych ustaw i naruszenie przysługujących im praw, które mogłyby okazać się pomocne w sytuacji zwrócenia się o opinię przez któryś z podmiotów uprawnionych do wnioskowania do Komisji Weneckiej o zajęcie się określonym problemem. Wszczęcie oficjalnej procedury przed Komisją Wenecką wymaga wystąpienia z wnioskiem przez uprawniony podmiot, w konsekwencji oznacza to, że jeden z nich musiałby zainteresować się ustawą z 16 grudnia 2016 r. oraz projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r. i wystąpić do Komisji Weneckiej ze stosownym wnioskiem.
91. Pismo do Komisji Weneckiej jest instrumentem, który może zostać wykorzystany zarówno przez indywidualne osoby, objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r.

oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r., jak również / lub przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, działające jako podmiot zbiorowy. Decyzja odnośnie liczby pism leży w gestii FSSM RP, przy uwzględnieniu celu, jakiego osiągnięciu instrument ten ma służyć.

92. Pismo do Komisji Weneckiej nie musi być sporządzone według ustalonego formalnie wzoru. Jest ono wolne od opłat, powinno zostać wniesiona pocztą, w języku angielskim.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY (DO DECYZJI)
<b>PODMIOT:</b>	FORMALNY WNIOSEK – JEDYNIENIE UPRAWNIONY PODMIOT (M.IN. SEKRETARZ GENERALNY RADY EUROPY, ZGROMADZENIE PARLAMENTARNE RADY EUROPY NIEFORMALNE PISMO – INDYWIDUALNIE LUB ZBIOROWO (DO DECYZJI)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ZWRÓCENIE UWAGI KOMISJI NA PROBLEM I DOSTARCZENIE MATERIAŁU, KTÓRY MÓGŁBY ZOSTAĆ UWZGLĘDNIONY W OPINII PRAWNEJ KOMISJI WENECKIEJ DOTYCZĄCEJ USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. PO ZAINICJOWANIU POSTĘPOWANIA PRZEZ JEDEN Z UPRAWNIONYCH PODMIOTÓW  PRZEDSTAWIENIE STANOWISKA PRZEZ KOMISJĘ WENECKĄ W POSTĘPOWANIU PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA (PO KOMUNIKACJI INDYWIDUALNYCH SKARG RZĄDOWI RP).

#### **d. ZGROMADZENIE PARLAMENTARNE RADY EUROPY I JEGO KOMITETY**

93. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (ang. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*) to jeden z dwóch głównych organów statutowych Rady Europy. Zasiada w nim 648 przedstawicieli parlamentów krajowych (324 członków oraz taka sama liczba ich zastępców), a liczba delegatów zależna jest od liczby mieszkańców Państwa Członkowskiego Rady Europy. Zgromadzenie Parlamentarne zbiera się cztery razy w roku na tygodniowe sesje plenarne w siedzibie Rady Europy w Strasburgu. Oficjalnymi językami Rady Europy są tylko angielski i francuski.

94. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy monitoruje stan przestrzegania przez państwa członkowskie ich zobowiązań, w tym między innymi, przeprowadza wizyty terenowe służące przygotowaniu raportów, monitoruje przebieg wyborów.

Współpracuje z Parlamentem Europejskim, Zgromadzeniem Parlamentarnym OBWE i innymi instytucjami w celu wzmocnienia wpływu parlamentarzystów na sprawy europejskie. Główne zagadnienia rozpatrywane na posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy to ochrona i promocja praw człowieka i demokracji: wywiązywanie się państw członkowskich z zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy, zwalczanie terroryzmu z poszanowaniem praw człowieka, kryzysy regionalne, sytuacja uchodźców i migrantów, dialog międzyreligijny i międzykulturowy oraz spójność społeczna. W ramach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy działają specjalne Komitety, w tym Komitet ds. Prawnych i Praw Człowieka (ang. *Committee on Political Affairs and Democracy*), Komitet ds. Społecznych, Zdrowia i Zrównoważonego Rozwoju (ang. *Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development*) czy Komitet ds. Równości i Niedyskryminacji (ang. *Committee on Equality and Non-Discrimination*).

95. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przyjmuje rekomendacje dla Komitetu Ministrów, rezolucje - uchwały będące wyrazem stanowiska Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w danej sprawie oraz opinie. Od 2016 r., Przewodniczącym Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy jest Hiszpan Pedro Agramunt. Obecnie, polska delegacja parlamentarna do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy liczy 12 członków oraz 12 zastępców członków<sup>11</sup>.
96. Pismo do Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i / lub Przewodniczących poszczególnych Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy bądź polskich członków i zastępców członków delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego to działania o charakterze *quasi*-prawnym, które mogą zostać wykorzystane na szczeblu międzynarodowym, w celu zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację i naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 2 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).
97. Pisma do Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i/lub Przewodniczących poszczególnych Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy bądź polskich członków i zastępców członków delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie zostały poddane specjalnym wymogom formalnym. Opiniujący sugerują, by pisma takie przedstawiały rozbudowane merytorycznie stanowisko, zawierające zarówno opis okoliczności faktycznych dotyczących naruszeń praw osób objętych działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz argumentów prawnych, wskazujących na konkretne naruszenia praw człowieka.

---

<sup>11</sup> Aktualna lista polskich członków i zastępców członków delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy jest dostępna pod adresem:  
<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/AssemblyList/AL-XML2HTML-EN.asp?lang=en&XmlID=NationalDelegation-pl> [dostęp: 22 marca 2017 r.]

98. Opiniujący zaznaczają, że pisma do Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i/lub Przewodniczących poszczególnych Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy bądź polskich członków i zastępców członków delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, postrzegać trzeba jako instrument o charakterze politycznym. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), celem pism może być zwrócenie uwagi na sytuację osób objętych działaniem tych ustaw i naruszenie przysługujących im praw, przeprowadzenie debaty na forum Rady Europy, oraz wnioskowanie do zwrócenie się do Komisji Weneckiej o opinię w sprawie ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).
99. Pismo do Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i/lub Przewodniczących poszczególnych Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy bądź polskich członków i zastępców członków delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego to instrumenty, które mogą zostać wykorzystane zarówno przez indywidualne osoby, objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jak również / lub przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, działające jako podmiot zbiorowy. Decyzja odnośnie liczby pism skierowanych do tych podmiotów leży w gestii FSSM RP, przy uwzględnieniu celu, jakiego osiągnięciu instrument ten ma służyć.
100. Pismo do Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i/lub Przewodniczących poszczególnych Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nie muszą być sporządzone według odgórnie ustalonego wzoru. Pisma takie są też pismami o uniwersalnym zastosowaniu – w sytuacji, gdyby Zamawiający zdecydował o kierowaniu pism przez indywidualne osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) – raz opracowany wzór pisma, po dostosowaniu opisu stanu faktycznego do indywidualnej sytuacji każdego ze skarżących, może być wykorzystywany przez indywidualne osoby, wnoszące własne pisma.
101. Pismo do Przewodniczącego Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i/lub Przewodniczących poszczególnych Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy jest wolne od opłat, powinno zostać wniesiona pocztą, w języku angielskim. Pisma do polskich członków i zastępców członków delegacji parlamentarnej do Zgromadzenia Parlamentarnego mogą zostać wniesione w języku polskim.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY (DO DECYZJI)

<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY BĄDŹ ZBIOROWY (DO DECYZJI)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ZWRÓCENIE UWAGI SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ NA SYTUACJĘ OSÓB OBJĘTYCH DZIAŁANIEM USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) I NARUSZENIE PRZYSŁUGUJĄCYCH IM PRAW; PODJĘCIE POLITYCZNEJ INTERWENCJI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ.  WSZCZĘCIE PROCEURY OPRACOWANIA OPINII DOTYCZĄCEJ USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) PRZEZ KOMISJĘ WENECKĄ

#### e. KOMISARZ PRAW CZŁOWIEKA

102. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (ang. *Commissioner for Human Rights*) jest niezależnym organem Rady Europy, którego zadaniem jest promowanie poszanowania praw człowieka oraz wiedzy na ich temat w państwach Rady Europy. Komisarz Praw Człowieka prowadzi monitoring poszanowania praw człowieka w 47 Państwach Członkowskich Rady Europy, oprócz wizyt w państwach członkowskich Rady Europy, publikuje także opinie i analizy poświęcone różnym problemom z zakresu przestrzegania praw człowieka, które występują w Europie. Komisarz Praw Człowieka wspiera promocję praw człowieka w edukacji oraz wspomaga krajowych rzeczników praw obywatelskich (*ombudsmenów*). Komisarz Praw Człowieka współpracuje z międzynarodowymi i narodowymi organizacjami i instytucjami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka, w tym z Organizacją Narodów Zjednoczonych i jej wyspecjalizowanymi agendami, Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Obecny Komisarz Praw Człowieka, Nils Muižnieks z Łotwy, pełni tę funkcję od 1 kwietnia 2012 r.
103. Pismo do Komisarza Praw Człowieka to jedno z możliwych działań o charakterze *quasi*-prawnym, które mogą zostać wykorzystane na szczeblu międzynarodowym, w celu zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację i naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 2 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).
104. Pismo do Komisarza Praw Człowieka nie zostało poddane specjalnym wymogom formalnym. Opiniujący sugerują, by – wzorem innych pism do instytucji Rady Europy – w piśmie do Komisarza Praw Człowieka przedstawić rozbudowane merytorycznie stanowisko, zawierające zarówno opis okoliczności faktycznych dotyczących naruszeń praw osób objętych działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz



projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz argumentów prawnych, wskazujących na konkretne naruszenia praw człowieka.

105. Celem pisma do Komisarza Praw Człowieka może być zwrócenie uwagi na sytuację osób objętych działaniem tych ustaw i naruszenie przysługujących im praw, przeprowadzenie debaty na forum Rady Europy, ewentualnie – na późniejszym etapie – zainteresowanie Komisarza Praw Człowieka skargami wniesionymi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez osoby objęte działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Zgodnie z art. 36 ust. Konwencji, Komisarz Praw Człowieka może przedkładać pisemne uwagi i uczestniczyć w rozprawach we wszystkich sprawach rozpoznawanych przez Izbę lub Wielką Izbę ETPCz. W sytuacji, gdy skargi osób objętych działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), zostaną zakomunikowane Rządowi, rozważyć można skierowanie prośby do Komisarza Praw Człowieka o przedstawienie stanowiska w postępowaniu przed ETPCz.

106. Pismo do Komisarza Praw Człowieka to działanie, które może zostać wykorzystane zarówno przez indywidualne osoby, objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jak również / lub przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, działające jako podmiot zbiorowy. Decyzja odnośnie liczby pism skierowanych Komisarza Praw Człowieka leży w gestii FSSM RP, przy uwzględnieniu celu, jakiego osiągnięciu instrument ten ma służyć.

107. Pismo do Komisarza Praw Człowieka nie musi być sporządzone według odgórnie ustalonego wzoru. Pismo takie ma uniwersalne zastosowanie – w sytuacji, gdyby Zamawiający zdecydował o kierowaniu pism przez indywidualne osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) – raz opracowany wzór pisma, po dostosowaniu opisu stanu faktycznego do indywidualnej sytuacji każdego ze skarżących, może być wykorzystywany przez indywidualne osoby, wnoszące własne pisma.

108. Pismo do Komisarza Praw Człowieka jest wolne od opłat, powinno zostać wniesiona pocztą, w języku angielskim.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY (DO DECYZJI)
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY BĄDŹ ZBIOROWY (DO DECYZJI)

<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	<p>ZWRÓCENIE UWAGI KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA NA SYTUACJĘ OSÓB OBJĘTYCH DZIAŁANIEM USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) I NARUSZENIE PRZYSŁUGUJĄCYCH IM PRAW;</p> <p>PRZEDSTAWIENIE STANOWISKA PRZEZ KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA W POSTĘPOWANIU PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA (PO KOMUNIKACJI INDYWIDUALNYCH SKARG RZĄDOWI RP).</p>
----------------------------	---

## 2) DZIAŁANIA NA FORUM ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

109. Tytułem wprowadzenia do wskazanych w dalszej części opinii działań na szczeblu międzynarodowym, opiniujący dostrzegają potrzebę skrótowego odniesienia się do tzw. powszechnego systemu ochrony praw człowieka funkcjonującego pod egidą ONZ.

110. Powszechny system ochrony praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) tworzą **dwa filary**: pierwszy z nich to **tzw. system polityczny**; jego fundament stanowi Karta Narodów Zjednoczonych, czyli umowa międzynarodowa, na podstawie której powstała i działa ONZ. W ramach systemu politycznego istnieje możliwość zgłaszania organom ONZ (w szczególności Radzie Praw Człowieka, Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka) problemów dotyczących realizacji praw zagwarantowanych w Karcie Narodów Zjednoczonych. Drugi z filarów powszechnego systemu praw człowieka ONZ tworzy **tzw. system traktatowy**. Opiera się on na kilkunastu umowach międzynarodowych (traktatach, konwencjach praw człowieka) przygotowanych z inicjatywy ONZ i przyjętych przez państwa pod auspicjami ONZ. Charakterystyczną cechą tych traktatów stanowi to, że nie tylko określają poszczególne prawa człowieka, ale także tworzą organy, które czuwają nad ich realizacją i ustanawiają odpowiednie środki kontroli. Obecnie do traktatowego systemu ochrony praw człowieka należą, między innymi, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., uzupełniony przez dwa Protokoły fakultatywne: z 1966 r. i z 1989 r. oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r., z Protokołem fakultatywnym z 2008 r.<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Tak J. Rezmer, „*Jak korzystać z procedur skargowych w traktatowym systemie ochrony praw człowieka ONZ*”, Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Praw Człowieka, Warszawa 2011, s. 12, publikacja dostępna pod adresem: <https://ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/procedura-skladania-skarg-indywidualnych-w-systemie-traktatowym/download,1965,0.html> [dostęp: 27 lutego 2017 r.]

111. W dalszej części opinii, w pierwszej kolejności opisano działania w ramach tzw. systemu traktatowego – to jest skargę do Komitetu Praw Człowieka. W dalszej kolejności opisano działania w ramach tzw. systemu politycznego – skargę do Rady Praw Człowieka oraz pismo do Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ.

#### a. SKARGA DO KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA

112. Skarga do Komitetu Praw Człowieka (*Human Rights Committee*) jest drugim, obok skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, możliwym działaniem na szczeblu międzynarodowym, mogącym pociągnąć za sobą skutki prawne. Komitet Praw Człowieka składa się z 18 niezależnych ekspertów, którzy nie reprezentują krajowych rządów, lecz działają wyłącznie we własnym imieniu. Komitet Praw Człowieka nie jest sądem ani organem Organizacji Narodów Zjednoczonych, ale ściśle współpracuje z tą organizacją – mieści się w ramach tzw. traktatowego systemu powszechnej ochrony praw człowieka.

113. Komitet Praw Człowieka rozpoznaje skargi na naruszenie praw i wolności przewidzianych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych otwartym do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (dalej: „**MPPOiP**”). MPPOiP to jeden z najważniejszych międzynarodowych traktatów praw człowieka, obok Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. wchodzi w skład tzw. Międzynarodowej Karty Praw Człowieka<sup>13</sup>. Polska ratyfikowała MPPOiP w dniu 18 czerwca 1977 r. (Dz. U. 1977, nr 38, poz. 29), a od 7 lutego 1992 r. jest związana także postanowieniami Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. 1994, nr 23 poz. 80, dalej: „**Protokół**”

---

<sup>13</sup>Opiniujący wskazują, że w skład tzw. Międzynarodowej Karty Praw Człowieka, obok MPPOiP, wchodzi między innymi Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (dalej: „**MPPGSiK**”). MPPGSiK został ratyfikowany przez Polskę w 1977 r. (Dz. U. 1977, nr 38, poz. 169). Postanowienia MPPGSiK odnoszą się, bardzo skrótowo, także do prawa do zabezpieczenia społecznego – zgodnie z Artykułem 9, Państwa- Strony MPPGSiK uznają prawo każdego do zabezpieczenia społecznego, włączając w to ubezpieczenia społeczne. Na podstawie MPPGSiK działa Międzynarodowy Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (ang. *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*). Obecnie, trwa proces ratyfikacji *Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 2013 r., na mocy którego Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych będzie mógł rozpatrywać skargi indywidualne dotyczące naruszeń praw człowieka zapisanych w MPPGSiK, m.in. prawa do pracy w godziwych i korzystnych warunkach, prawa do ochrony socjalnej, prawa do życia na godziwym poziomie, do najwyższych dostępnych standardów opieki medycznej czy prawa do edukacji oraz korzystania z wolności kulturowej i postępu naukowego. Obecnie trwa proces ratyfikacji protokołu, do końca 2010 roku Protokół podpisało kilkadziesiąt państw, ratyfikowały go zaledwie 3 kraje. Polska do tej pory nie ratyfikowała Protokołu Fakultatywnego do MPPGSiK, w związku z powyższym brak jest obecnie możliwości wnoszenia skarg do Międzynarodowego Komitetu Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych przeciwko Polsce. Informacja nt. stanu ratyfikacji Protokołu Fakultatywnego do MPPGSiK jest dostępna pod adresem: <http://indicators.ohchr.org/> [dostęp: 27 lutego 2017 r.]

**Fakultatywny do MPPOiP**”), wprowadzającego możliwość składania skarg indywidualnych na naruszenie praw gwarantowanych przez MPPOiP. Po merytorycznym rozpoznaniu zarzutów Komitet Praw Człowieka rozstrzyga, czy doszło do naruszenia praw i wolności wymienionych w MPPOiP, wydając stanowisko, zwane opinią.

114. Skargi indywidualne do Komitetu Praw Człowieka mogą wnosić wyłącznie osoby, które twierdzą, iż stały się ofiarami naruszenia praw zagwarantowanych w MPPOiP. Skarżący musi wykazać, że działanie lub brak działania ze strony danego państwa już negatywnie wpłynęło na korzystanie przez niego z określonego prawa, albo że taki skutek bezpośrednio mu zagraża, na przykład w świetle obowiązującego prawa bądź praktyki sądowej lub administracyjnej<sup>14</sup>. Oznacza to, że podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uprawnionymi do wniesienia skarg do Komitetu Praw Człowieka, będą wyłącznie osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), nie zaś FSSM RP lub inne organizacje, których członkami bądź członkiniami są te osoby.
115. Opiniujący podkreślają, że przedmiotem skargi do Komitetu Praw Człowieka mogą być wyłącznie zarzuty naruszenia praw i wolności, wymienionych w MPPOiP. Pamiętać trzeba, że MPPOiP nie gwarantuje wszystkich praw człowieka, ani nie powtarza postanowień EKPCz – nie zawiera przykładowo postanowień dotyczących poszanowania prawa do własności. Uwaga ta jest o tyle istotna, że zasadnicza większość zarzutów podnoszonych w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawie *Cichopek przeciwko Polsce* i 1627 innych skarżących, dotyczyła naruszenia właśnie tego prawa. Z drugiej strony, zasadniczo jedynie odnośnie do zarzutu naruszenia prawa do poszanowania mienia Europejski Trybunał Praw Człowieka przedstawił szersze, merytoryczne stanowisko dotyczące niedopuszczalności skarg.
116. Zdaniem opiniujących, w kwestii włączenia FSSM RP w postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka warto rozważyć zaangażowanie FSSM RP w postępowanie w charakterze tzw. trzeciej strony i przedstawienie pisemnej opinii, wraz z merytorycznymi argumentami wskazującymi na naruszenie praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Opinia taka powinna zostać sporządzona w jednym z oficjalnych języków Komitetu Praw Człowieka: arabskim, chińskim, angielskim, francuskim, rosyjskim albo hiszpańskim (*vide* pkt 126 i nast. opinii).
117. Zgodnie z art. 2 Protokołu Fakultatywnego do MPPOiP, skarga do Komitetu Praw Człowieka może zostać złożona wyłącznie przez osoby, które twierdzą, że ich prawa wymienione w MPPOiP zostały naruszone, a które wyczerpały wszystkie dostępne wewnętrzne środki zaradcze. Przez „wewnętrzne środki zaradcze” należy

---

<sup>14</sup> J. Rezmer, „*Jak korzystać...*” s. 12.

rozumieć zarówno sądowe, jak i administracyjne środki ochrony prawnej, przy czym Komitet Praw Człowieka większą wagę przykładła do środków sądowych. Odnośnie od skargi konstytucyjnej w kontekście wyczerpania drogi krajowej wskazuje się, że „konieczność skorzystania ze skargi konstytucyjnej zależy od tego, jaki ma ona charakter w wewnętrznym porządku prawnym. Skarga ta powinna być zastosowana, jeżeli służy badaniu zgodności z konstytucją krajowego orzeczenia i może bezpośrednio spowodować jego uchYLENIE. Natomiast gdy przy jej pomocy bada się tylko konstytucyjność aktu prawnego, na podstawie którego została wydana decyzja w sprawie indywidualnej, wykorzystanie tego środka nie zawsze jest wymagane. Ofiara naruszenia praw człowieka musi wyczerpać jedynie takie krajowe środki ochrony prawnej, które są dla niej rzeczywiście, a nie tylko teoretycznie, dostępne w konkretnej sytuacji”<sup>15</sup>. Co niezmiernie istotne, wskazuje się również, że „[B]rak skuteczności środków krajowych wstępuje wtedy, gdy w razie ich zastosowania ofiara naruszenia praw człowieka obiektywnie nie ma realnych szans na powodzenie. Wynikać to może np. z sytuacji politycznej w danym państwie, nieprzestrzegania w nim proceduralnych gwarancji sprawiedliwego i publicznego procesu przed kompetentnym, niezależnym i bezstronnym sądem albo z ustalonej i niekorzystnej dla skarżącego linii orzecznictwa wyższych sądów krajowych.”<sup>16</sup>

118. Zdaniem opiniujących, podobnie jak w odniesieniu do skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), skarga do Komitetu Praw Człowieka powinna zostać poprzedzona wniesieniem odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, i przeprowadzeniem pełnego postępowania sądowego w sprawie odwołania.
119. Nawiązując do uwag przedstawionych we wcześniejszych częściach opinii (vide pkt 44 i 71) opiniujący sygnalizują możliwość rozważenia skierowania skarg do Komitetu Praw Człowieka z pominięciem skierowania skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego. Rozważenia wymagałoby twierdzenie w skardze do Komitetu Praw Człowieka, że skarga konstytucyjna nie stanowi obecnie efektywnego środka odwoławczego, co z kolei wiązałoby się z koniecznością przedstawienia rozbudowanej argumentacji opisującej aktualną sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego.
120. Opiniujący sygnalizują również, że zgodnie z art. 5 ust. 2 lit a) Protokołu Fakultatywnego do MPPOiP, jednym z kryteriów dopuszczalności skarg jest wymóg, by sprawa wniesiona do Komitetu Praw Człowieka nie była rozpatrywana „zgodnie z inną procedurą międzynarodowych badań lub rozstrzygania sporów”, co obejmuje również postępowanie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Tak, jak wskazano w pkt 72 opinii, w realiach spraw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy)

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 14.

powyższy wymóg oznacza, że osoby te nie będą mogły wnosić skarg na szczeblu międzynarodowym równocześnie do Komitetu Praw Człowieka i innego organu (np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), i konieczne stanie się podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania wyłącznie przed jednym organem.

121. Skarga do Komitetu Praw Człowieka powinna zostać wniesiona na formularzu, którego wzór jest dostępny na stronie internetowej Komitetu Praw Człowieka (formularz skargi - **załącznik nr 3** do opinii)<sup>17</sup>. Skarga do Komitetu Praw Człowieka, podobnie jak skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jest pismem o uniwersalnym zastosowaniu – raz opracowany wzór pisma, po dostosowaniu opisu stanu faktycznego do indywidualnej sytuacji każdego ze skarżących, może być wykorzystywany w indywidualnych sprawach osób, wnoszących skargi do Komitetu Praw Człowieka po prawomocnym zakończeniu postępowań dotyczących decyzji organów emerytalno-rentowych. Zgodnie z regułą 94 ust. 2 Regulaminu Komitetu Praw Człowieka (ang. *Rules of Procedure of the Human Rights Committee*), Komitet Praw Człowieka może połączyć sprawy kilku skarżących do wspólnego rozpoznania.
122. Skarga do Komitetu Praw Człowieka jest wolna od opłat, musi być wniesiona pocztą do Komitetu Praw Człowieka. Możliwość wniesienia skargi indywidualnej na naruszenie MPPOiP zasadniczo nie została ograniczona terminem, jednak w przypadku długiej zwłoki skarżącego istnieje ryzyko, że Komitet Praw Człowieka uzna, iż doszło do naruszenia prawa do złożenia skargi i na tej podstawie ją odrzuci. Zgodnie z Regułą 96 ust. 3 Regulaminu Komitetu Praw Człowieka, za nadużycie prawa do skargi może zostać uznane wniesienie skargi dopiero po upływie: 5 lat od wyczerpania przez jej autora krajowych środków ochrony prawnej lub 3 lat od zakończenia innej międzynarodowej procedury badań lub rozstrzygnięcia sporów, w ramach której dana sprawa była wcześniej rozpatrywana, chyba że w świetle wszystkich okoliczności sprawy zachodzą okoliczności usprawiedliwiające opóźnienie. Skarga do Komitetu Praw Człowieka musi być wniesiona w jednym z oficjalnych języków Komitetu Praw Człowieka: arabskim, chińskim, angielskim, francuskim, rosyjskim albo hiszpańskim.
123. W postępowaniu przed Komitetem Praw Człowieka w pierwszej kolejności badane jest spełnienie przez skargę warunków dopuszczalności. Po stwierdzeniu dopuszczalności skargi, Komitet Praw Człowieka zwraca się do władz Państwa, przeciwko któremu skarga została wniesiona, z wnioskiem o przedstawienie odpowiedzi na skargę. W miarę potrzeby, na dalszych etapach postępowania, Komitet Praw Człowieka może zwracać się do stron postępowania o przedstawienie dodatkowych pisemnych stanowisk. Regulamin Komitetu Praw Człowieka nie ustanawia wymogu, by skarżący był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, jednak chociażby z uwagi na fakt, że wszelkie pisma w sprawie muszą być sporządzane w jednym z urzędowych języków Komitetu Praw Człowieka,

---

<sup>17</sup> Przykładowy formularz skargi w języku angielskim jest dostępny pod adresem: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/ComplaintForm.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/ComplaintForm.doc) [dostęp: 28 lutego 2017 r.]

reprezentacja przez profesjonalnego pełnomocnika jest rekomendowana. W przeciwieństwie do postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, skarżący nie ma możliwości zgłoszenia roszczeń finansowych w związku z podniesionym naruszeniem praw gwarantowanych w MPPOiP.

124. Odnosząc się do potencjalnych skutków postępowania przed Komitetem Praw Człowieka opiniujący podkreślają, że Komitet Praw Człowieka nie wydaje wyroku, a jego stanowisko jest nazywane opinią. Po merytorycznym rozpatrzeniu przedstawionych mu zarzutów, Komitet Praw Człowieka rozstrzyga, czy doszło do naruszenia praw i wolności wymienionych w MPPOiP oraz z reguły wskazuje także konkretne działania, jakie powinno podjąć państwo, przeciwko któremu wniesiono skargę w celu usunięcia skutków naruszenia lub zapobieżenia podobnym naruszeniom w przyszłości. Jedynie wyjątkowo zdarza się, że już sam fakt stwierdzenia pogwałcenia prawa zostaje uznany za wystarczający środek zaradczy. Co niezmiernie istotne, Komitet Praw Człowieka, nie może unieważnić, uchylić lub zmienić prawa wewnętrznego państwa ani decyzji krajowych organów. Komitet Praw Człowieka nie jest międzynarodowym sądem i nie wydaje prawnie wiążących orzeczeń, innymi słowy - Państwa strony MPPOiP nie są prawnie zobowiązane do wykonywania zaleceń Komitetu Praw Człowieka. Z drugiej strony, ranga i autorytet Komitetu Praw Człowieka sprawia, że władzom krajowym trudno jest ignorować opinię Komitetu Praw Człowieka, na płaszczyźnie dyplomatycznej i współpracy międzynarodowej.

125. Odnosząc się do potencjalnych skutków opinii Komitetu Praw Człowieka, zdaniem opiniujących, mając na względzie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, brak jest podstaw prawnych do przyjęcia, że opinia Komitetu Praw Człowieka mogłaby stanowić podstawę wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego, aczkolwiek w dotychczasowym orzecznictwie Sąd Najwyższy nie wypowiedział się w tej kwestii.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	W CIĄGU PIĘCIU LAT OD WYCZERPANIA KRAJOWYCH ŚRODKÓW OCHRONY PRAWNEJ
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY – WYŁĄCZNIE OSOBY, KTÓRE WYCZERPAŁY KRAJOWE ŚRODKI ODWOŁAWCZE I POSIADAJĄ STATUS OFIARY NARUSZENIA PRAW GWARANTOWANYCH W MPPOiP
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	STWIERDZENIE NARUSZENIA PRAW GWARANTOWANYCH PRZEZ MPPOiP, SFORMUŁOWANIE PRZEZ KOMITET PRAW CZŁOWIEKA ZALECEŃ DLA WŁADZ KRAJOWYCH.  BRAK PODSTAW DO ZŁOŻENIA WNIOSKU O WZNOWIENIE POSTĘPOWANIA CYWILNEGO DOTYCZĄCEGO ODWOŁANIA OD DECYZJI ORGANU EMERYTALNO-RENTOWEGO

## **b. INTERWENCJA STRONY TRZECIEJ W POSTĘPOWANIU PRZED KOMITETEM PRAW CZŁOWIEKA**

126. Jednym z potencjalnych działań, które może zostać podjęte przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, przed Komitetem Praw Człowieka, jest zaangażowanie w postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka w charakterze tzw. trzeciej strony oraz przedstawienie pisemnej opinii (ang. *third party intervention*, bądź *amicus curiae*), wraz z argumentami wskazującymi na naruszenie praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).
127. Opiniujący zaznaczają, że brak jest miarodajnych informacji dotyczących praktyki przedstawiania interwencji przez podmioty o statusie tzw. trzeciej strony w postępowaniach przed Komitetem Praw Człowieka, w szczególności w polskich sprawach. Obowiązujący Regulamin Komitetu Praw Człowieka nie zawiera, tak jak Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jednoznacznych regulacji określających zasady i tryb przedstawiania przez podmioty nie będące stroną, opinii w postępowaniu przed Komitetem Praw Człowieka.
128. Opierając się na ugruntowanej praktyce wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w ramach postępowań sądowych pozostających w związku z ich celami statutowymi, także w postępowaniach przed międzynarodowymi organami, opiniujący rekomendują zwrócenie się przez FSSM bądź organizacje wchodzące w jej skład, z wnioskiem do Komitetu Praw Człowieka o wyrażenie zgody na przedłożenie pisemnej opinii w sprawach skarg złożonych przez osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Doświadczenia praktyczne z innych postępowań sugerują, aby wniosek taki został należycie umotywowany i złożony do Komitetu Praw Człowieka dopiero w momencie, gdy skarżący zostaną poinformowani o uznaniu skarg za dopuszczalne formalnie.
129. Wniosek o wyrażenie zgody na przedłożenie pisemnej opinii w postępowaniu, podobnie jak sama opinia, powinny zostać złożone w jednym z języków urzędowych Komitetu Praw Człowieka. Pisemna opinia w postępowaniu przed Komitetem Praw Człowieka złożona przez FSSM RP, czy organizacje wchodzące w jej skład, powinna przedstawiać merytoryczne argumenty wskazujące na naruszenie praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), pomagając tym samym Komitetowi Praw Człowieka we wszechstronnym i wieloaspektowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem szczególnych poglądów i argumentów, które nie zawsze mogą być przedstawione przez strony postępowania.



<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	PO POINFORMOWANIU SKARŻĄCYCH O STWIERDZENIU FORMALNEJ DOPUSZCZALNOŚCI SKARGI
<b>PODMIOT:</b>	ZBIOROWY – ORGANIZACJE POZARZĄDOWE
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	PRZEDSTAWIENIE KOMITETOWI PRAW CZŁOWIEKA POGLĄDÓW I ARGUMENTÓW W CELU WSZECHESTRONNEGO I WIELOASPEKTOWEGO ROZPOZNANIA SPRAWY; WSKAZANIE NA NARUSZENIE PRAW OSÓB OBJĘTYCH USTAWĄ Z 2 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY)

### c. SKARGA DO RADY PRAW CZŁOWIEKA

130. Skarga do Rady Praw Człowieka (ang. *United Nations Human Rights Council*) jest jednym z środków *quasi-prawnych*, które mogą zostać wykorzystane na szczeblu międzynarodowym, w celu zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację i naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 2 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Rada Praw Człowieka jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Obecna procedura skargowa, zgodnie z rezolucją Rady Praw Człowieka nr 5/1 z dnia 18 czerwca 2007 r. ma na celu reagowanie na stałe, ciężkie i udokumentowane naruszenia wszystkich praw człowieka oraz wszystkich podstawowych wolności, bez względu na to w jakiej części świata i w jakich okolicznościach występują.<sup>18</sup> Przykładowo, sprawy, którymi zajmowała się w trakcie ostatnich posiedzeń Rada Praw Człowieka dotyczyły między innymi, Powszechnego Przeglądu Okresowego Praw Człowieka (ang. *Universal Periodic Review*) krajów na świecie, przemocy wobec kobiet, dostępu do edukacji, praw osób z niepełnosprawnościami, praw dziecka, zmian klimatycznych, rasizmu, czy prawa do ochrony zdrowia. W trakcie nadzwyczajnych posiedzeń Rady Praw Człowieka w ostatnim czasie omawiano m.in. sytuację panującą w Sudanie, Syryjskiej Republice Arabskiej, Iraku, czy Palestynie. Opiniujący sygnalizują, że działalność Rady Praw Człowieka skupia się na najpoważniejszych i najcięższych naruszeniach praw człowieka na świecie.

131. Rada Praw Człowieka przyjmuje skargi od: 1) osób lub grup osób, które uważają, że są ofiarami naruszenia praw człowieka, 2) osób lub grup (w tym organizacji

<sup>18</sup> Informacje dostępne również pod adresem: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/pozostale-procedury-kontrolne-w-zakresie-przestrzegania-praw-czlowieka/> [dostęp: 28 lutego 2017 r.]

pozarządowych) działających w dobrej wierze i posiadających bezpośrednią i wiarygodną wiedzę o naruszeniach praw człowieka, oraz 3) osób, których wiedza na temat naruszeń pochodzi z drugiej ręki, jeżeli skardze towarzyszy niebudzący wątpliwości materiał dowodowy.

132. Skargi kierowane do Rady Praw Człowieka mogą dotyczyć wszystkich państw i naruszeń wszystkich praw człowieka (a nie wyłącznie naruszeń praw i wolności przewidzianych w określonej umowie międzynarodowej, która została ratyfikowana przez zainteresowany kraj). Należy jednak pamiętać, iż Rada Praw Człowieka zajmie się przedstawioną jej sprawą tylko wtedy, gdy dana skarga (albo większa liczba skarg rozpatrywanych łącznie) wskazuje na występowanie w określonym państwie sytuacji stałych, ciężkich, o ile nie najpoważniejszych, udokumentowanych naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności. Celem tej procedury nie jest reagowanie na indywidualne przypadki naruszeń i zapewnianie ochrony ich ofiarom<sup>19</sup>.
133. Postępowanie prowadzone w ramach procedury skargi do Rady Praw Człowieka składa się z kilku etapów: najpierw badana jest dopuszczalność złożonej skargi, a dopiero potem Rada Praw Człowieka dokonuje merytorycznej oceny przedstawionych w niej zarzutów.
134. Aby skarga została uznana za dopuszczalną i podlegała rozpatrzeniu co do istoty przez Radę Praw Człowieka, musi zawierać opis okoliczności faktycznych dotyczących domniemanych naruszeń, w tym wskazywać prawa, które zostały naruszone oraz musi zawierać informację o wyczerpaniu krajowych środków odwoławczych, chyba że środki te byłyby nieefektywne lub zachodziłaby nieuzasadniona zwłoka w ich zastosowaniu.
135. Zarówno podmioty składające skargę, jak i zainteresowane rządy państw, przeciwko którym skargi zostały skierowane, są powiadamiane o rezultatach postępowania. Ponownie podkreślić trzeba, że procedura służy przede wszystkim wykrywaniu stałych, ciężkich naruszeń wszelkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz reagowaniu na takie sytuacje, natomiast jej celem nie jest zapewnienie ochrony ofiarom w indywidualnych przypadkach naruszeń<sup>20</sup>.
136. Opiniujący zaznaczają, że Rada Praw Człowieka nie może wydawać wiążących dla państw decyzji. Procedura skargowa funkcjonuje w ramach tzw. politycznego filaru powszechnego systemu ochrony praw człowieka ONZ. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), celem skargi do Rady Praw Człowieka może być zwrócenie uwagi na sytuację osób objętych działaniem tych ustaw i naruszenie przysługujących im praw, określonych

---

<sup>19</sup> J. Rezmer, „*Jak korzystać...*” s. 7.

<sup>20</sup> Informacje dostępne również pod adresem: <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/onz-i-prawa-czlowieka/pozostale-procedury-kontrolne-w-zakresie-przestrzegania-praw-czlowieka/> [dostęp: 28 lutego 2017 r.]

w EKPCz i/lub MPPOiP i podjęcie politycznej interwencji na arenie międzynarodowej.

137. Zdaniem opiniujących, skarga do Rady Praw Człowieka ONZ jest instrumentem, który może zostać wykorzystany zarówno przez indywidualne osoby, objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jak również / lub przez FSSM RP, bądź organizacji wchodzące w jej skład, działającą jako podmiot zbiorowy. Decyzja odnośnie liczby skarg skierowanych do Rady Praw Człowieka ONZ leży w gestii FSSM RP, przy uwzględnieniu celu, jakiego osiągnięciu instrument ten ma służyć.
138. Skarga do Rady Praw Człowieka co do zasady powinna zostać wniesiona po wyczerpaniu dostępnych środków krajowych. Tak, jak w odniesieniu do środków prawnych – skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i skargi do Komitetu Praw Człowieka, opiniujący sugerują skierowanie skargi po wniesieniu odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego i przeprowadzeniu postępowania sądowego w sprawie odwołania. Nawiązując do uwag przedstawionych we wcześniejszych częściach opinii (*vide* pkt 8, 44 i 71) opiniujący sygnalizują możliwość rozważenia skierowania skarg z pominięciem skierowania skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, oraz przedstawieniem odpowiedniej argumentacji wskazującej, że obecnie skarga konstytucyjna nie może być uznana za skuteczny środek ochrony naruszonych praw i wolności jednostki. Jednakże odnotować należy, że Rada Praw Człowieka jest organem o charakterze politycznym, w konsekwencji nie należy wykluczać definitywnie podjęcia próby złożenia skargi już na wcześniejszym etapie, pomimo braku wyczerpania krajowych środków odwoławczych, zwłaszcza, jeśli skargę wnosiliby organizacja pozarządowa.
139. Opiniujący sygnalizują również, że w skardze do Rady Praw Człowieka wymagane jest podanie informacji odnośnie podjętych działań dotyczących opisywanego naruszenia praw człowieka przed innymi, międzynarodowymi organami – w szczególności organami ONZ. W praktyce, zainteresowanie wielu organów w ramach ONZ w jednym czasie może skutkować pozostawieniem skargi do Rady Praw Człowieka bez rozpoznania. Wniesienie skargi do Rady Praw Człowieka przez indywidualnych skarżących, może im zamknąć możliwość wniesienia skargi – czasowo lub w ogóle – do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub Komitetu Praw Człowieka. Z tego względu, optymalnym rozwiązaniem byłoby wniesienie skargi przez organizację, bądź organizacje pozarządowe.
140. Skarga do Rady Praw Człowieka musi być wniesiona na specjalnym elektronicznym formularzu, dostępnym na stronie internetowej Rady Praw Człowieka (formularz skargi - **załącznik nr 4** do opinii)<sup>21</sup>. Skarga do Rady Praw

---

<sup>21</sup> Formularz skargi w języku angielskim jest dostępny pod adresem: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/HRCComplaintProcedureForm.doc](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/ComplaintProcedure/HRCComplaintProcedureForm.doc) [dostęp: 28 lutego 2017 r.]

Człowieka jest pismem o uniwersalnym zastosowaniu – raz opracowany wzór pisma, po dostosowaniu opisu stanu faktycznego do indywidualnej sytuacji każdego ze skarżących, może być wykorzystywany przez indywidualne osoby, wnoszące skargi do Rady Praw Człowieka, bądź różne organizacje pozarządowe.

141. Skarga do Rady Praw Człowieka jest wolna od opłat, powinna zostać wniesiona pocztą do Rady Praw Człowieka, w języku angielskim.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	PO WYCZERPANIU KRAJOWYCH ŚRODKÓW PRAWNYCH (CO DO ZASADY)
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY BĄDŹ ZBIOROWY (DO DECYZJI) – REKOMENDOWANE ROZWIĄZANIE TO SKARGA ZŁOŻONA PRZEZ ORGANIZACJĘ POZARZĄDOWĄ
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ZWRÓCENIE UWAGI SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ NA SYTUACJĘ OSÓB OBJĘTYCH DZIAŁANIEM USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) I NARUSZENIE PRZYSŁUGUJĄCYCH IM PRAW; PODJĘCIE POLITYCZNEJ INTERWENCJI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ.

**d. PISMO DO SPECJALNEGO SPRAWOZDAWCY ONZ DS. WSPIERANIA PRAWDY, SPRAWIEDLIWOŚCI, ZADOŚĆUCZYNIENIA I GWARANCJI BRAKU ODWETU**

142. Pismo do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu (ang. *Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*) jest kolejnym możliwym środkiem quasi-prawnym, który może zostać wykorzystany na szczeblu międzynarodowym, w celu zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację i naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 2 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy).

143. Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu zajmuje się między innymi problematyką tzw. sprawiedliwości okresu przejściowego (tranzytywnego), co dotyczy także tzw. rozliczeń z przeszłością, w tym lustracji. Od 2014 roku urząd Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu sprawuje Kolumbijczyk Pablo de Greiff.

144. Pismo skierowane do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu nie zostało poddane specjalnym wymogom formalnym. Opiniujący sugerują, by pismo skierowane do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu przedstawiało rozbudowane merytorycznie stanowisko, zawierające zarówno opis okoliczności faktycznych dotyczących naruszeń praw osób objętych działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz argumentów prawnych, wskazujących na konkretne naruszenia praw człowieka.
145. Opiniujący zaznaczają, że nawet reakcja Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu, nie będzie miała wiążącego charakteru. Pismo do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu, należy postrzegać wyłącznie jako instrument o charakterze politycznym, w ramach tzw. politycznego filaru powszechnego systemu ochrony praw człowieka ONZ. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), celem pisma do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu może być zwrócenie uwagi na sytuację osób objętych działaniem tych ustaw i naruszenie przysługujących im praw, i ewentualnie podjęcie przez Specjalnego Sprawozdawcę politycznej interwencji na arenie międzynarodowej.
146. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka jest instrumentem, który może zostać wykorzystany zarówno przez indywidualne osoby, objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jak również / lub przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, działające jako podmiot zbiorowy. Decyzja odnośnie liczby pism skierowanych do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu leży w gestii FSSM RP, przy uwzględnieniu celu, jakiego osiągnięciu instrument ten ma służyć.
147. Pismo do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu nie musi być sporządzone według odgórnie ustalonego wzoru. Pismo takie jest wolne od opłat, powinno zostać wniesione pocztą, w języku angielskim.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY (DO DECYZJI)
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY BĄDŹ ZBIOROWY (DO DECYZJI)

<p><b>POTENCJALNY SKUTEK:</b></p>	<p>ZWRÓCENIE UWAGI SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ NA SYTUACJĘ OSÓB OBJĘTYCH DZIAŁANIEM USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) I NARUSZENIE PRZYSŁUGUJĄCYCH IM PRAW; PODJĘCIE POLITYCZNEJ INTERWENCJI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ.</p>
-----------------------------------	--

**e. PISMO DO WYSOKIEGO KOMISARZA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH DO SPRAW PRAW CZŁOWIEKA**

148. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka (ang. *United Nations High Commissioner for Human Rights*) jest jednym z środków *quasi-prawnych*, które mogą zostać wykorzystane na szczeblu międzynarodowym, w celu zwrócenia uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację i naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 2 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy). Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka jest organem ONZ, powołanym w grudniu 1993 roku na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/141. Zgodnie z przyznanym mandatem, stoi na czele Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka z siedzibą w Genewie; do głównych zadań Wysokiego Komisarza należy promowanie i ochrona praw człowieka w świecie oraz koordynacja działań państw członkowskich i agend systemu ONZ na rzecz respektowania uniwersalnych praw człowieka. Od 2014 roku urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka sprawuje Jordańczyk Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini.

149. Pismo skierowane do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka nie zostało poddane specjalnym wymogom formalnym. Opiniujący sugerują, by pismo skierowane do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka przedstawiało rozbudowane merytorycznie stanowisko, zawierające zarówno opis okoliczności faktycznych dotyczących naruszeń praw osób objętych działaniem ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) oraz argumentów prawnych, wskazujących na konkretne naruszenia praw człowieka.

150. Opiniujący zaznaczają, że nawet reakcja Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, nie będzie miała wiążącego charakteru. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, należy postrzegać wyłącznie jako instrument o charakterze politycznym, w ramach tzw. politycznego filaru powszechnego systemu ochrony praw człowieka ONZ. W realiach ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), celem pisma do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka może być zwrócenie uwagi na sytuację osób objętych

działaniem tych ustaw i naruszenie przysługujących im praw, i ewentualnie podjęcie przez niego politycznej interwencji na arenie międzynarodowej.

151. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka jest instrumentem, który może zostać wykorzystany zarówno przez indywidualne osoby, objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jak również / lub przez FSSM RP, bądź organizacje wchodzące w jej skład, działające jako podmiot zbiorowy. Decyzja odnośnie liczby skarg skierowanych do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka leży w gestii FSSM RP, przy uwzględnieniu celu, jakiego osiągnięciu instrument ten ma służyć.

152. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka nie musi być sporządzone według odgórnie ustalonego wzoru. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka jest pismem o uniwersalnym zastosowaniu – w sytuacji, gdyby Zamawiający zdecydował o kierowaniu pism przez indywidualne osoby objęte działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) – raz opracowany wzór pisma, po dostosowaniu opisu stanu faktycznego do indywidualnej sytuacji każdego ze skarżących, może być wykorzystywany przez indywidualne osoby, wnoszące własne pisma.

153. Pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka jest wolne od opłat, powinno zostać wniesiona pocztą, w języku angielskim.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY (DO DECYZJI)
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY BĄDŹ ZBIOROWY (DO DECYZJI)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ZWRÓCENIE UWAGI SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ NA SYTUACJĘ OSÓB OBJĘTYCH DZIAŁANIEM USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) I NARUSZENIE PRZYSŁUGUJĄCYCH IM PRAW; PODJĘCIE POLITYCZNEJ INTERWENCJI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ.

#### IV. DZIAŁANIA NA FORUM UNII EUROPEJSKIEJ – KOMENTARZ

154. W związku z sygnalizowaną przez Zamawiającego wolą podjęcia działań także na forum Unii Europejskiej, opiniujący uznają za konieczne odniesienie się do kwestii zasadności i dopuszczalności podejmowania działań na tym poziomie.
155. Zdaniem opiniujących, możliwe działania na forum Unii Europejskiej są bardzo ograniczone ze względu na fakt, iż kwestia zabezpieczenia społecznego, a więc przedmiot ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. nie jest regulowana przez prawo unijne. Z tego powodu, trudno dopatrzeć się naruszenia jakiegokolwiek europejskiego aktu prawa pochodnego przez regulacje ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, regulujące m.in. kwestię emerytur i rent dla obywateli Państw Członkowskich Unii Europejskiej, ma zastosowanie do uprawnień emerytalnych wyłącznie w sytuacjach z tzw. *elementem międzynarodowym* (transgranicznym), dotyczących swobody przepływu osób, będącej jedną z podstawowych swobód Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, przepisy tego rozporządzenia stosuje się do obywateli Państwa Członkowskiego, bezpaństwowców i uchodźców mieszkających w Państwie Członkowskim Unii Europejskiej, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku Państw Członkowskich oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu, przede wszystkim w celu zagwarantowania zachowania uprawnień emerytalnych nabytych w danym Państwie Członkowskim w momencie przemieszczenia się do innego Państwa Członkowskiego przez osobę uprawnioną. Kwestia ta nie jest przedmiotem regulacji ustawy z 16 grudnia 2016 r., jak również projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r.
156. Opiniujący wskazują, że rozpoznając jedną z indywidualnych spraw dotyczących odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego wydanej na podstawie pierwszej ustawy obniżającej świadczenia emerytalne byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa z 2009 r., Sąd Okręgowy w Częstochowie wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pytając o zgodność przepisów ustawy obniżającej świadczenia emerytalne byłym funkcjonariuszom komunistycznej służby bezpieczeństwa państwa z 2009 r. z Kartą Praw Podstawowych. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na skierowane doń pytanie<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Postanowienie Trybunału Unii Europejskiej z 12 czerwca 2014 r., wydane w sprawie C-28/14 jest dostępne w języku polskim pod adresem:



157. Opiniujący wskazują, że prawo do zabezpieczenia społecznego, podobnie jak prawo własności, zostało zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE C z dnia 14 grudnia 2007 r., dalej: „**Karta Praw Podstawowych**”), jednakże moc obowiązująca Karty Praw Podstawowych została wyłączona w stosunku do Polski na mocy Protokołu do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz.U.UE.C.07.306.1) z dnia 1 grudnia 2009 r. W odniesieniu do mocy obowiązującej Karty Praw Podstawowych pojawiają się rozbieżności interpretacyjne dotyczące jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec Polski<sup>23</sup>. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie wydał dotychczas orzeczenia o statusie prawnym Protokołu do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, skierowanego wprost do Polski.
158. Analizując dostępne instrumenty i działania na forum Unii Europejskiej opiniujący stoją na stanowisku, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo skuteczności petycji do Parlamentu Europejskiego, złożonej w trybie art. 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Petycja taka dopuszczalna jest jedynie w sprawach objętych działalnością Unii Europejskiej. Mimo, iż Komisja Europejska podejmuje pewne „miękkie” środki mające na celu wpływanie na politykę emerytalną Państw Członkowskich UE (rekomendacje, białe księgi), to sposób uregulowania tych kwestii na poziomie krajowym nie leży w kompetencji instytucji unijnych.
159. Zdaniem opiniujących, analogicznie jak petycja do Parlamentu Europejskiego, ograniczoną skuteczność miałyby również skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Organ ten posiada bowiem uprawnienie jedynie do interwencji w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji i organów Unii Europejskiej. Tymczasem ograniczanie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych stanowi działanie jedynie polskich władz.

#### ▪ **SKARGA DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ**

160. W związku z okolicznościami sygnalizowanymi przez Zamawiającego, opiniujący wskazują na możliwości skierowania skargi do Komisji Europejskiej w sprawie

---

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-28/14&td=ALL> [dostęp: 23 marca 2017 r.].

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat: M. Wróblewski, Karta praw podstawowych wyzwaniem dla sędziów, publikacja dostępna pod adresem: [http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/karta-praw-podstawowych-wyzwaniem-dla-sedziow#\\_ftn47](http://www.kancelaria.lex.pl/czytaj/-/artykul/karta-praw-podstawowych-wyzwaniem-dla-sedziow#_ftn47) [dostęp: 23 marca 2017 r.]

naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r.

161. Skarga do Komisji Europejskiej powinna zostać złożona na specjalnym formularzu, który można wypełnić online w dowolnym języku urzędowym Unii Europejskiej na stronie internetowej Komisji Europejskiej bądź przesłać w wersji papierowej w dowolnym języku urzędowym Unii Europejskiej do Komisji Europejskiej (formularz skargi do Komisji Europejskiej – **załącznik nr 5** do opinii)<sup>24</sup>
162. W skardze do Komisji Europejskiej należy między innymi wskazać w jaki sposób doszło do naruszenia prawa Unii Europejskiej, opisać problem podając fakty i przyczyny dotyczące składanej skargi (z ograniczeniem do maksymalnie 2000 znaków – około 1 strony tekstu) oraz wskazanie środków i działań podjętych w sprawie przed organami krajowymi. Komisja Europejska potwierdza otrzymanie skargi w ciągu 15 dni roboczych, w ciągu następnych 12 miesięcy bada przedłożoną skargę i decyduje, czy wszcząć przeciwko danemu państwu formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z naruszeniem prawa UE<sup>25</sup>. Jeżeli złożono kilka skarg dotyczących tej samej spraw, Komisja Europejska może je zarejestrować po tym samym numerem i rozpoznać łącznie, zawiadamiając o decyzji w sprawie drogą elektroniczną<sup>26</sup>.

<b>CHARAKTER ŚRODKA:</b>	QUASI-PRAWNY
<b>MOMENT:</b>	DOWOLNY (DO DECYZJI)
<b>PODMIOT:</b>	INDYWIDUALNY BĄDŹ ZBIOROWY (DO DECYZJI)
<b>POTENCJALNY SKUTEK:</b>	ZAINTERESOWANIE KOMISJI EUROPEJSKIEJ SYTUACJĄ OSÓB OBJĘTYCH DZIAŁANIEM USTAWY Z 16 GRUDNIA 2016 R. ORAZ PROJEKTU USTAWY Z 2 GRUDNIA 2016 R. (PO UCHWALENIU USTAWY) I NARUSZENIEM PRZYSŁUGUJĄCYCH IM PRAW; PODJĘCIE INTERWENCJI NA FORUM UNII EUROPEJSKIEJ PRZECIWKO POLSCE.

<sup>24</sup> Formularz skargi do Komisji Europejskiej jest dostępny pod adresem:

[http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/make\\_a\\_complaint\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/make_a_complaint_pl.htm) [dostęp: 23 marca 2017 r.]

<sup>25</sup> Informacje za: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/complaint\\_form\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/complaint_form_pl.pdf) [dostęp: 23 marca 2017 r.]

<sup>26</sup> Decyzje Komisji Europejskiej w sprawie skarg zbiorowych publikowane są w języku angielskim pod adresem: [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaints\\_decisions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaints_decisions_en.htm) [dostęp: 23 marca 2017 r.].

## V. PODSUMOWANIE

163. W opinii prawnej przedstawiono tzw. *Road Map* (mapę drogową), to jest możliwe działania i inicjatywy, które mogą zostać podjęte w celu ochrony praw osób objętych ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. oraz projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r. Możliwe działania i inicjatywy zostały podzielone na działania na szczeblu krajowym oraz działania na szczeblu międzynarodowym. Opiniujący skupili się na praktycznych i proceduralnych aspektach możliwych działań, i inicjatyw, wskazując na charakter, a co za tym idzie, potencjalny skutek możliwych działań i inicjatyw, moment, w którym określone działanie bądź inicjatywa mogłaby zostać podjęte oraz podmiot, podejmujący określone działania bądź inicjatywy – ze wskazaniem możliwości działania przez indywidualne osoby bądź podmioty zbiorowe, w szczególności FSSM RP.

164. **KRAJOWE ŚRODKI PRAWNE** – w sytuacji, w której funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego nie budziłoby wątpliwości – powinny zasadniczo skupiać się wokół Trybunału Konstytucyjnego. W obecnej sytuacji kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego, pojawił się postulat tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjnej, sprawowanej przez sądy powszechne orzekające bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP. Postulat rozproszonej kontroli konstytucyjnej wiąże się także z działalnością orzeczniczą Sądu Najwyższego, który zdaniem niektórych może i powinien niejako „zastąpić” Trybunał Konstytucyjny w sprawowaniu kontroli konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa, czemu mogłyby służyć uchwały podejmowane przez Sąd Najwyższy. Wśród działań na szczeblu krajowym opiniujący wskazali zarówno działania skupiające się wokół Sądu Najwyższego w aspekcie możliwości prowadzenia kontroli konstytucyjności przepisów prawa przez Sąd Najwyższy oraz działania wokół Trybunału Konstytucyjnego. Krajowe środki prawne mogą obejmować:

- **wniosek o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przez Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu apelacji** (środek możliwy do wykorzystania wyłącznie na etapie postępowania przed sądem II instancji przez powoda albo pełnomocnika powoda, w zależności od treści orzeczenia Sądu Najwyższego: uwzględnienie bądź oddalenie odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego);
- **zagadnienie prawne jako uzasadnienie skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego** (środek możliwy do wykorzystania wyłącznie na etapie wnoszenia skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia sądu II instancji, wyłącznie przez powoda, reprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika, w zależności od treści orzeczenia Sądu Najwyższego: uwzględnienie bądź oddalenie odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego);

- **pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego** (środek możliwy do wykorzystania w toku postępowania przed sądem I instancji, sądem II instancji lub Sądem Najwyższym przez powoda bądź pełnomocnika powoda; jego skutkiem może być zawieszenie postępowania sądowego; w zależności od treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: uwzględnienie bądź oddalenie odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego – bezpośredni wpływ na merytoryczne orzeczenie sądu);
- **skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego** (środek możliwy do wykorzystania w ciągu 3 miesięcy od doręczenia prawomocnego wyroku sądu II instancji, wyłącznie przez indywidualnego skarżącego, reprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika; jego skutkiem może być stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP, co stanowić będzie podstawę do wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego);
- **wniosek do Trybunału Konstytucyjnego od podmiotu posiadającego tzw. legitymację szczególną** (środek możliwy do wykorzystania w dowolnym momencie, wyłącznie przez związek zawodowy zrzeszający osoby objęte ustawą z dnia 16 grudnia 2016 r. bądź projektem ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy), jego skutkiem może być stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP, co stanowić będzie podstawę do wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego).

165. **KRAJOWE ŚRODKI QUASI-PRAWNE – podobnie jak środki o charakterze prawnym** - mogą skupiać się wokół Sądu Najwyższego oraz – z zastrzeżeniami, o których mowa w opinii – wokół Trybunału Konstytucyjnego i mogą obejmować:

- **wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich o wystąpienie do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały** (środek możliwy do wykorzystania po stwierdzeniu potrzeby wyjaśnienia przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości w praktyce bądź których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, przez podmiot zbiorowy – FSSM RP, uchwała może mieć bezpośredni wpływ na merytoryczne orzeczenia w indywidualnych sprawach – skutkować uwzględnieniem bądź oddaleniem odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego);
- **prośbę do podmiotu uprawnionego do wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego – w szczególności Rzecznika Praw Obywatelskich** (środek możliwy do wykorzystania w dowolnym momencie, przez podmiot zbiorowy –

FSSM RP, jego skutkiem może być stwierdzenie niezgodności ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. bądź projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) z Konstytucją RP, co stanowić będzie podstawę do wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego).

166. **MIĘDZYNARODOWE ŚRODKI PRAWNE** powinny skupiać się wokół Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komitetu Praw Człowieka i mogą obejmować:

- **skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** (środek możliwy do wykorzystania w ciągu 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji w postępowaniu krajowym, wyłącznie przez indywidualnego skarżącego, który wyczerpał krajowe środki odwoławcze, jego skutkiem może być stwierdzenie naruszenia praw gwarantowanych przez EKPCz i ewentualna wypłata zgłoszonego zadośćuczynienia, co jednak nie będzie stanowić podstawy do wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego);
- **skargę do Komitetu Praw Człowieka** (środek możliwy do wykorzystania w ciągu 5 lat od wyczerpania krajowych środków ochrony prawnej, wyłącznie przez indywidualnego skarżącego, który wyczerpał krajowe środki prawne, jego skutkiem może być stwierdzenie naruszenia praw gwarantowanych przez MPPOiP i sformułowanie zaleceń dla władz krajowych, co jednak nie będzie stanowić podstawy do wznowienia postępowania cywilnego dotyczącego odwołania od decyzji organu emerytalno-rentowego).

167. **MIĘDZYNARODOWE KROKI O CHAKATERZE QUASI-PRAWNYM** mogą i powinny skupiać się na forum Rady Europy – ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oraz wokół powszechnego systemu ochrony praw człowieka – ze szczególnym uwzględnieniem Komitetu Praw Człowieka oraz organów Organizacji Narodów Zjednoczonych i mogą obejmować:


- **interwencję strony trzeciej w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka** (środek możliwy do wykorzystania po komunikacji skarg indywidualnych skarżących przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyłącznie przez podmiot zbiorowy – organizacje pozarządowe, jego skutkiem może być przedstawienie Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka poglądów i argumentów w celu wszechstronnego i wieloaspektowego rozpoznania sprawy i wskazanie na naruszenie praw osób objętych ustawą z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy);

- **pismo do Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo – Komisji Weneckiej)** (środek możliwy do wykorzystania w dowolnym momencie, zarówno przez indywidualne osoby, jak i podmioty zbiorowe, jego skutkiem może być zwrócenie uwagi Komisji na problem oraz dostarczenie materiału, który mógłby zostać uwzględniony w opinii prawnej Komisji Weneckiej dotyczącej ustawy z 16 grudnia 2016 r. i projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. po zainicjowaniu postępowania przez jeden z uprawnionych podmiotów);
- **pismo do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy / Komitetów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy / polskich delegatów do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy** (środek możliwy do wykorzystania w dowolnym momencie, zarówno przez indywidualne osoby jak i podmioty zbiorowe, jego skutkiem może być zwrócenie uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) i naruszenie przysługujących im praw; podjęcie politycznej interwencji na arenie międzynarodowej oraz wszczęcie procedury opracowania opinii dotyczącej ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) przez Komisję Wenecką);
- **pismo do Komisarza Praw Człowieka** (środek możliwy do wykorzystania w dowolnym momencie, zarówno przez indywidualne osoby, jak i podmioty zbiorowe, jego skutkiem może być zwrócenie uwagi Komisarza Praw Człowieka na sytuację osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) i naruszenie przysługujących im praw; przedstawienie stanowiska przez Komisarza Praw Człowieka w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka);
- **interwencję strony trzeciej w postępowaniu przed Komitetem Praw Człowieka** (środek możliwy do wykorzystania po poinformowaniu skarżących przez Komitet Praw Człowieka o stwierdzeniu formalnej dopuszczalności skarg, wyłącznie przez podmiot zbiorowy – organizacje pozarządowe, jego skutkiem może być przedstawienie Komitetowi Praw Człowieka poglądów i argumentów w celu wszechstronnego i wieloaspektowego rozpoznania sprawy i wskazanie na naruszenie praw osób objętych ustawą z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy);
- **skargę do Rady Praw Człowieka ONZ** (środek możliwy do wykorzystania co do zasady po wyczerpaniu krajowych środków prawnych, zarówno przez indywidualne osoby, jak i podmioty zbiorowe, jego skutkiem może być zwrócenie uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. (po uchwaleniu ustawy) i naruszenie przysługujących im praw; podjęcie politycznej interwencji na arenie międzynarodowej);

- **pismo do Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. wspierania prawdy, sprawiedliwości, zadośćuczynienia i gwarancji braku odwetu, pismo do Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka** (środki możliwe do wykorzystania w dowolnym momencie, zarówno przez indywidualne osoby, jak i podmioty zbiorowe, ich skutkiem może być zwrócenie uwagi społeczności międzynarodowej na sytuację osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r. i naruszenie przysługujących im praw; podjęcie politycznej interwencji na arenie międzynarodowej).

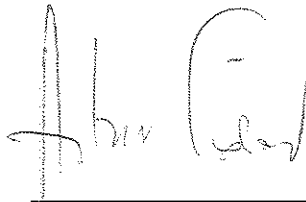
163. Opiniujący jednocześnie sygnalizują, możliwe działania na forum Unii Europejskiej są bardzo ograniczone. Rozpoznając pytanie prawne Sądu Okręgowego w Częstochowie w 2014 r. dotyczące zgodności przepisów ustawy obniżającej świadczenia emerytalne byłym funkcjonariuszom komunistycznej służby bezpieczeństwa państwa z 2009 r. z Kartą Praw Podstawowych, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził że jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne polskiego sądu. W związku z okolicznościami sygnalizowanymi przez Zamawiającego, opiniujący wskazują na możliwości skierowania skargi do Komisji Europejskiej w sprawie naruszenia praw osób objętych działaniem ustawy z 16 grudnia 2016 r. oraz projektu ustawy z 2 grudnia 2016 r.

Warszawa, dnia 05 kwietnia 2017 r.




---

Mikołaj Pietrzak  
*Adwokat*



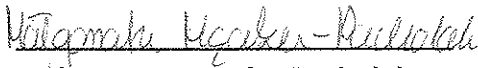
---

Artur Sidor  
*radca prawny*



---

Paweł Osik  
*Adwokat*



---

Małgorzata Mączka-Pacholak  
*Adwokat*

### **Załączniki do opinii:**

1. Formularz skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w języku polskim;
2. Schemat postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka;
3. Formularz skargi do Komitetu Praw Człowieka w języku angielskim;
4. Formularz skargi do Rady Praw Człowieka ONZ w języku angielskim;
5. Formularz skargi do Komisji Europejskiej w języku polskim.



## **UWAGA**

**Ten dokument może być wykorzystany w całości lub w części wyłącznie przez członków FSSM w celach odwoławczych przed sądami polskimi oraz organami międzynarodowymi wyłącznie z notą o prawach autorskich oraz ze wskazaniem źródła informacji.**