



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© tłumaczenie i opracowanie wyroku Sędzia Sądu Okręgowego Agnieszka Niklas-Bibik;
tłumaczenie nie ma charakteru oficjalnego, ani profesjonalnego; wyrok dostępny w HUDOC
w jednym lub obu językach urzędowych Trybunału /w tym wypadku język angielski/; wersja
wg stanu na 21/7/2022;

SEKCJA PIERWSZA

Sprawa BIELIŃSKI przeciwko Polsce

(skarga nr 48762/19)

WYROK

Art. 6 § 1 (cywilny) - Rozsądny termin - Nadmierna długość postępowania odwoławczego w sprawie obniżenia świadczeń skarżącego, trwającego ponad cztery lata na dwóch poziomach sądownictwa - Postępowanie dotyczące środków utrzymania skarżącego, a więc wymagające szczególnej staranności

Art. 13 (+ Art. 6 § 1) - Brak w systemie krajowym skutecznego środka odwoławczego służącego zakwestionowaniu długości terminu rozpoznania sprawy, w której postępowanie sądowe zostało zawieszono do czasu rozpoznania pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny

STRASBOURG

21 lipca 2022 r.

Niniejszy wyrok stanie się ostateczny w okolicznościach określonych w art. 44 § 2 Konwencji. Może on podlegać korekcie redakcyjnej.

W sprawie Bieliński przeciwko Polsce,

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Sekcja pierwsza) w składzie:

Marko Bošnjak, *przewodniczący,*

Péter Paczolay,

Krzysztof Wojtyczek,

Alena Poláčková,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato,

Davor Derenčinović, *sędziowie,*

oraz Liv Tigerstedt, *zastępca sekretarza sekcji,*

Uwzględniając:

skargę (nr 48762/19) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ("Konwencja") przez obywatela polskiego, pana Janusza Leszka Bielińskiego ("skarżący"), w dniu 11 września 2019 r.;

decyzję o powiadomieniu Rządu Polskiego ("Rząd") o skargach dotyczących nadmiernej długości postępowania, braku skutecznego środka odwoławczego i braku dostępu do sądu oraz o uznaniu za niedopuszczalną pozostałej części skargi;

uwagi przedstawione przez rząd oraz uwagi w odpowiedzi przedstawione przez skarżącego;

uwagi zgłoszone przez *Helsińską Fundację Praw Człowieka* oraz Federację *Stowarzyszeń Służb Mundurowych RP*, którym Przewodniczący Sekcji udzielił zgody na interwencję;

Obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 czerwca 2022 r.,

Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Przedmiotowa skarga dotyczy zmniejszenia emerytury wnioskodawcy.

FAKTY

2. Skarżący urodził się w 1957 roku i mieszka w Radziejowicach. Był reprezentowany przez panią D. Gulińską-Aleksiejuk, adwokata praktykującego w Warszawie.

3. Rząd był reprezentowany przez swojego pełnomocnika, pana J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Stan faktyczny sprawy można podsumować w następujący sposób.

I. KARIERA ZAWODOWA SKARŻĄCEGO

5. W 1977 roku skarżący był zatrudniony w *Milicji Obywatelskiej*. W 1982 r. rozpoczął pracę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych,

a następnie w Urzędzie Ochrony Państwa. W dniu 29 maja 2000 r. skarżący uzyskał prawo do emerytury dla byłych funkcjonariuszy służb mundurowych. W dniu 10 sierpnia 2000 r. przyznano mu również prawo do renty inwalidzkiej dla byłych funkcjonariuszy.

II. PIERWSZE ZMNIEJSZENIE ŚWIADCZEŃ SKARŻĄCEGO

6. W dniu 21 października 2009 r. dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał decyzję obniżającą emeryturę skarżącego na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (*ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin - "ustawa z 2009 r."*). Ustawa z 2009 r., która weszła w życie 16 marca 2009 r., wprowadziła nowe zasady obliczania emerytur byłych funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa do ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin (*ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin - "ustawa z 1994 r."*). W szczególności jeden ze współczynników istotnych dla obliczania emerytur byłych funkcjonariuszy został obniżony z 2,6% do 0,7% za każdy rok służby w byłych komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa w okresie od 1944 do 1990 roku (zob. *Cichopek i inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 15189/10 i 1.627 innych, §§ 6872, -14 maja 2013 r.).

III. DRUGIE ZMNIEJSZENIE ŚWIADCZEŃ SKARŻĄCEGO I POSTĘPOWANIE SĄDOWE

7. W dniu 4 sierpnia 2017 r. dyrektor Zarządu Emerytalno-Rentowego, na podstawie znowelizowanych art. 15c i 22a w związku z art. 32 ust. 1 ustawy

z 1994 r. oraz na podstawie informacji otrzymanych z *Instytutu Pamięci Narodowej*, wydał dwie decyzje o ponownym przeliczeniu miesięcznej emerytury i renty wnioskodawcy, w których to decyzjach to pierwsze świadczenie zostało ponownie obniżone, z 4.086,49 złotych (PLN) (około 908 euro (EUR)) do 2.069,02 złotych (około 458 EUR), a drugie do 1.000 złotych (około 222 EUR). Wnioskodawca miał otrzymywać jedynie emeryturę, która była korzystniejsza z obu świadczeń. Po opodatkowaniu kwota netto jego emerytury wynosiła 1.716,81 zł (około 381 euro).

8. W dniu 28 sierpnia 2017 r. skarżący złożył odwołania od tych decyzji do organu rentowego. W dniu 30 stycznia 2018 r. jego odwołania trafiły do *Sądu Okręgowego w Warszawie - Wydziału Ubezpieczeń Społecznych*.

9. W dniu 8 lutego 2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie wydał postanowienie zobowiązujące skarżącego do złożenia wszystkich wniosków dowodowych. W tym samym dniu sąd ten zwrócił się również do Instytutu Pamięci Narodowej o akta osobowe skarżącego oraz historię jego służby.

10. W dniu 18 czerwca 2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie zawiesił postępowanie. Sąd powołał się na fakt, że w dniu 24 stycznia 2018 r. w podobnej sprawie toczącej się przed tym samym sądem zostały skierowane przez sąd pytania prawne do *Trybunału Konstytucyjnego* w zakresie konstytucyjności przepisów wprowadzających nowe metody obliczania emerytur.

11. Wnioskodawca odwołał się od tej decyzji.

12. W dniu 18 grudnia 2018 roku Sąd *Apelacyjny w Warszawie* oddalił jego odwołanie.

13. Skarżący złożył kilka skarg na nadmierną długość postępowania przed Sądem Okręgowym w sprawie jego odwołania od decyzji przeliczającej wysokość jego emerytury. Domagał się stwierdzenia, że przedmiotowe postępowanie było nadmiernie długie, oraz słusznego zadośćuczynienia w wysokości 20.000 zł (około 4.956 euro).

14. W dniu 11 lipca 2018 roku Sąd *Apelacyjny w Warszawie* oddalił skargę skarżącego na przewlekłość postępowania, uznając, że od zarejestrowania sprawy w Sądzie Okręgowym upłynęło zaledwie cztery i pół miesiąca, a okres ten nie może być uznany za nadmierny.

15. W dniu 23 sierpnia 2019 roku Sąd *Apelacyjny w Warszawie* oddalił kolejną skargę skarżącego na nadmierną długość postępowania, uznając, że jego długość nie może być przypisana Sądowi Okręgowemu, ponieważ zostało ono zawieszone do czasu rozpoznania pytań prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do okresu po wznowieniu postępowania Sąd *Apelacyjny* uznał, że Sąd Okręgowy działał bez zbędnej zwłoki.

16. Wydaje się, że skarżący kilkakrotnie wnosił o wznowienie zawieszonoego postępowania.

17. W dniu 19 listopada 2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił jedną z jego skarg o wznowienie postępowania. Skarżący złożył odwołanie.

18. W dniu 5 czerwca 2019 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił jego odwołanie.

19. W dniu 17 lipca 2019 roku Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił jego kolejny wniosek o wznowienie postępowania.

20. Skarżący odwołał się od decyzji z 17 lipca 2019 r., podnosząc m.in. że zawieszenie postępowania stanowiło nieuzasadnione ograniczenie jego prawa dostępu do sądu.

21. W dniu 20 grudnia 2019 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił zaskarżone postanowienie. Zauważył, że mimo upływu znacznego czasu od skierowania pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, nie było wiadomo, kiedy sąd ten zajmie się meritem sprawy. Sąd Apelacyjny uznał ponadto, że postępowanie, które toczyło się przed Sądem Okręgowym od 2 lutego 2018 r., miało istotne znaczenie dla wnioskodawcy, ponieważ dotyczyło wysokości jego emerytury, która została obniżona na podstawie zaskarżonej, a nie ostatecznej decyzji. Zauważył też, że długość postępowania należy oceniać na podstawie szczególnych okoliczności każdej sprawy, a w świetle art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka państwa powinny tak zorganizować swoje systemy sądownicze, aby zapewnić rozpatrywanie spraw w rozsądnym terminie. Sąd stwierdził, że "stan zawieszenia" postępowania w istocie pozbawił skarżącego konstytucyjnego prawa dostępu do sądu i wskazał, aby Sąd Okręgowy rozpoznał sprawę merytorycznie stosując bezpośrednio przepisy Konstytucji RP.

22. W dniu 18 listopada 2020 r. odbyła się rozprawa, na której wnioskodawca został wysłuchany przez sąd. Rozprawę odroczone i zarządzono, aby przedstawiciel Zarządu Emerytów zajął stanowisko co do wniosków dowodowych wnioskodawcy w terminie dwudziestu jeden dni.

IV. ROZWÓJ SYTUACJI PO ZAKOMUNIKOWANIU SKARGI RZĄDOWI

23. W dniu 7 maja 2021 roku Sąd Okręgowy w Warszawie wydał wyrok, zmienił zaskarżone decyzje i ustalił, że wysokość świadczeń wnioskodawcy powinna być równa kwocie wypłaconej mu przed 1 października 2017 roku.

24. W dniu 21 września 2021 roku Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację złożoną przez Zarząd Emerytalny. Wyrok pierwszej instancji stał się prawomocny.

25. W dniu 8 października 2021 roku Dyrektor Zarządu Emerytalno-Rentowego wydał dwie decyzje o ponownym przeliczeniu emerytury i renty skarżącego zgodnie z prawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie. Wypłata renty z tytułu niezdolności do pracy została zawieszona, gdyż emerytura była świadczeniem korzystniejszym. Skarżący otrzymał również wyrównanie za cały okres, w którym pobierał obniżoną emeryturę.

ODPOWIEDNIE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. ODPOWIEDNIE PRAWO KRAJOWE

26. Odpowiednie prawo krajowe i praktyka dotyczące uprawnień emerytalnych byłych funkcjonariuszy służb mundurowych zostały opisane w *Cichopek i Inni przeciwko Polsce* (dec.), nr 15189/10 i 1 627 innych, §§ 63-87, 14 maja 2013 r. Odnośnie do odpowiedniego prawa krajowego dotyczącego skarg na nadmierną długość postępowania cywilnego, zobacz *Rutkowski i Inni przeciwko Polsce*, nr 72287/10 i 2 inne, §§ 75-92, 7 lipca 2015 r.

27. Z dniem 1 stycznia 2017 r. weszła w życie nowelizacja z dnia 16 grudnia 2016 r. ("ustawa z 2016 r.") do ustawy z 1994 r. W szczególności dodano art. 15c, który przewidywał, że jeden ze współczynników mających znaczenie przy obliczaniu wysokości emerytur byłych funkcjonariuszy został obniżony z 0,7% do 0% za każdy rok służby w byłych komunistycznych organach bezpieczeństwa państwa w okresie od 1944 do 1990 roku.

28. Artykuł 15c ust. 3 znowelizowanej ustawy z 1994 r. stanowił, że wysokość emerytury obliczonej na nowo wprowadzonych zasadach nie mogła być wyższa od przeciętnej miesięcznej emerytury wypłacanej przez *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, ogłaszanej przez Prezesa Zarządu.

29. Artykuł 22a znowelizowanej ustawy z 1994 r. stanowił, że renta inwalidzka dla osoby, która pełniła służbę na rzecz reżimu totalitarnego, ulegała zmniejszeniu o 10% za każdy rok służby na rzecz reżimu totalitarnego.

II. POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM KONSTYTUCYJNYM

30. Sąd Okręgowy w Warszawie skierował pytanie prawne (*pytanie prawne*) do Trybunału Konstytucyjnego 27 lutego 2018 r. Zostało ono zarejestrowane pod sygnaturą. P 4/18. Pierwsza rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym miała się odbyć 17 marca 2020 r., po czym została przesunięta na 21 kwietnia 2020 r. W tym dniu rozprawa została odroczonej do 19 maja 2020 r., a następnie do 2 czerwca 2020 r. W dniu 15 czerwca 2020 roku Trybunał Konstytucyjny ponownie odroczył rozprawę do dnia 18 sierpnia 2020 roku. W dniu 18 sierpnia 2020 roku Trybunał Konstytucyjny wysłuchał wystąpień *Prokuratora Generalnego* oraz przedstawicieli *Sejmu* (niższej izby parlamentu). Następnie odroczył rozprawę do 11 września 2020 r. W tym dniu rozprawa została odwołana i odroczonej do 6 października 2020 r. W dniu 20 października 2020 r. odwołano ogłoszenie wyroku. Od tego czasu Trybunał Konstytucyjny nie podjął żadnej decyzji.

III. UCHWAŁA SĄDU NAJWYŻSZEGO

31. W dniu 16 września 2020 roku Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów wydał uchwałę nr. III UZP 1/20 w sprawie wykładni ustawy z 1994 r., podjętą w odpowiedzi na pytanie prawne przedstawione przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego. Brzmiała ona następująco:

"Kryterium "służby na rzecz reżimu totalitarnego", o którym mowa w art. 13 lit. b pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej oraz ich rodzin powinny być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie poszczególnych czynów i ich weryfikacji z punktu widzenia naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka."

PRAWO

I. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI Z POWODU NADMIERNEJ DŁUGOŚCI POSTĘPOWANIA

32. Skarżący zarzucił, że długość postępowania w jego sprawie była nadmierna, co stanowiło naruszenie art. 6 § 1 Konwencji, którego odpowiednia część brzmi następująco:

"Przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach cywilnych lub o skierowanym przeciwko niemu oskarżeniu karnym każdy ma prawo do ... wysłuchania w rozsądnym terminie przez [sąd] ...".

A. Dopuszczalność

33. Trybunał zauważa, że skarga ta nie jest ani w sposób oczywisty źle uzasadniona, ani niedopuszczalna z jakichkolwiek innych powodów wymienionych w Artykule 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznana za dopuszczalną.

B. Co do meritum skargi

1. Okres, który należy wziąć pod uwagę

34. Okres, który należy rozpatrywać na podstawie art. 6 § 1, rozpoczął się w dniu 28 sierpnia 2017 r., kiedy to wnioskodawca odwołał się od decyzji obniżających mu świadczenia, a zakończył się w dniu 21 września 2021 r., kiedy to Sąd Apelacyjny wydał ostateczny wyrok w sprawie wnioskodawcy (zob. pkt. 8 i 24 powyżej). W związku z tym trwało ono cztery lata i dwadzieścia pięć dni na dwóch poziomach jurysdykcji.

2. Zasadność długości tego okresu

(a) Oświadczenia stron

35. Skarżący podniósł, że postępowanie w jego sprawie przekroczyło wymóg "rozsądnego czasu". Podkreślił, że postępowanie dotyczyło jego środków utrzymania, które zostały drastycznie zmniejszone ze skutkiem natychmiastowym.

36. Rząd postanowił powstrzymać się od zajęcia jakiegokolwiek stanowiska w odniesieniu do tej skargi.

(b) Interwienienci uboczni

(i) Helsińska Fundacja Praw Człowieka

37. Helsińska Fundacja Praw Człowieka ("Fundacja") podniosła, że do dnia 14 kwietnia 2021 roku Dyrektor Zarządu Emerytalno-Rentowego wydał ponad 56.500 decyzji obniżających emerytury na podstawie ustawy z 2016 roku. Od tych decyzji złożono około 25.900 odwołań. Co do zasady, odwołania te były rozpatrywane przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Sąd ten mógł jednak wyjątkowo przekazać sprawę do innych sądów równorzędnych. Około 7.000 spraw zostało przekazanych do rozpoznania innym sądom okręgowym w Polsce z uwagi na fakt, że Sąd Okręgowy w Warszawie nie był w stanie rozpoznać tak dużej liczby odwołań od decyzji wydanych przez Dyrektora Izby Emerytalnej. Fundacja podniosła również, że z prawie 26.000 odwołań od decyzji obniżających emerytury, tylko około 2.100 odwołań zostało rozpatrzonych i wydanych zostało wyroków przez różne sądy okręgowe w Polsce.

38. Fundacja stwierdziła, że biorąc pod uwagę liczbę toczących się postępowań na skutek odwołań od decyzji obniżających emerytury (około 13 000 kompletów postępowań toczących się w pierwszej połowie 2021 r.), długość poszczególnych postępowań w połączeniu z brakiem skutecznego środka odwoławczego stanowi problem systemowy.

(ii) Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych Rzeczypospolitej Polskiej

39. Federacja Stowarzyszeń Służb Mundurowych Rzeczypospolitej Polskiej ("Federacja"), będąca organizacją pozarządową reprezentującą interesy służb mundurowych, przedstawiła pewne informacje statystyczne podobne do tych, które opracowała Fundacja. Ponadto wskazała na orzecznictwo Trybunału określające czynniki, które należy brać pod uwagę przy ocenie długości postępowania. W tym względzie podniosła, że przedmiotowe sprawy nie były szczególnie skomplikowane, a skarżący, którym obniżono świadczenia, w żaden sposób nie przyczynili się do długości właściwego postępowania, ponieważ zostały one zawieszane do czasu rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Wskazano również na przedmiot sporów, który miał zasadnicze znaczenie dla zainteresowanych; sprawy dotyczyły ich środków utrzymania, decyzje

obniżające ich emerytury były natychmiast wykonalne, a wniesienie odwołań od tych decyzji nie wstrzymywało ich wykonania.

40. Federacja podkreśliła wreszcie, że jest świadoma obciążenia pracą Sądu Okręgowego w Warszawie. Jednakże jedynym środkiem organizacyjnym podjętym przez władze było utworzenie w tym sądzie specjalnego wydziału zajmującego się wyłącznie odwołaniami od decyzji obniżających emerytury. Wydział ten zatrudniał ośmiu sędziów.

41. Federacja stwierdziła, że szacuje się, iż około dwóch tysięcy zainteresowanych osób zmarło w oczekiwaniu na rozpatrzenie ich odwołań przez sądy.

(c) Ocena Trybunału

42. Zasadność długości postępowania musi być oceniana w świetle szczególnych okoliczności sprawy i z uwzględnieniem kryteriów określonych w orzecznictwie Trybunału, w szczególności złożoności sprawy oraz zachowania skarżącego i odpowiednich władz. W tej ostatniej kwestii należy również wziąć pod uwagę to, jakie znaczenie ma to dla skarżącego (zob. *Kudła przeciwko Polsce* [GC], nr 30210/96, § 124, ECHR 2000XI-).

43. Artykuł 6 § 1 Konwencji nakłada na Umawiające się Państwa obowiązek zorganizowania swoich systemów sądowniczych w taki sposób, aby ich sądy mogły spełnić każdy z wymogów tego przepisu, w tym obowiązek rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie (zob. wśród wielu innych autorytetów, *Rutkowski i Inni*, cytowany powyżej, § 128; *Bottazzi przeciwko Włochom* [GC], no. 34884/97, § 22, ECHR 1999V-; oraz *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)*, no. 36813/97, § 183, ECHR 2006-V).

44. Państwa są odpowiedzialne za opóźnienia, które można przypisać postępowaniu ich organów sądowych lub innych. Są one również odpowiedzialne za opóźnienia w przedstawianiu sprawozdań i opinii biegłych powołanych przez sąd. Państwo może zostać uznane za odpowiedzialne nie tylko za opóźnienie w rozpatrywaniu konkretnej sprawy, ale także za brak zwiększenia zasobów w odpowiedzi na zaległe sprawy lub za braki strukturalne w swoim systemie sądowniczym, które powodują opóźnienia. Rozwiązanie problemu nieuzasadnionych opóźnień w postępowaniu sądowym może zatem wymagać od państwa podjęcia szeregu środków legislacyjnych, organizacyjnych, budżetowych i innych (zob. *Finger przeciwko Bułgarii*, no. 37346/05, § 95, 10 maja 2011 r., z dalszymi odniesieniami).

45. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że przekazanie odwołań skarżącego z Zarządu Emerytur do Sądu Okręgowego w Warszawie zajęło pięć miesięcy (zob. paragraf 8 powyżej). Następnie, po kolejnych pięciu miesiącach, postępowanie zostało zawieszono. Taki stan rzeczy trwał do 20 grudnia 2019 roku, czyli przez osiemnaście miesięcy. Pierwsza rozprawa odbyła się 18 listopada 2020 roku, czyli prawie jedenaście miesięcy po wznowieniu postępowania (zob. paragraf 22 powyżej), a wyrok

pierwszej instancji został wydany sześć miesięcy po rozprawie. Nie wydaje się, aby sprawa była szczególnie skomplikowana, ani nie wymagała uzyskania jakichkolwiek ekspertyz. Nic nie wskazuje na to, że skarżący w jakikolwiek sposób przyczynił się do długości postępowania.

46. Prawdą jest, że Sąd Okręgowy w Warszawie musiał uporać się z wyjątkowo dużym obciążeniem pracą po obniżeniu świadczeń socjalnych dla tysięcy byłych funkcjonariuszy służb mundurowych. Jednakże, jak zauważono powyżej, obowiązkiem państwa jest zorganizowanie swojego systemu sądowiczego w taki sposób, aby jego sądy mogły wywiązać się z obowiązku rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie.

47. W tym kontekście Trybunał zauważa, że ogólna długość postępowania może być tylko częściowo przypisana opóźnieniom przed Sądem Okręgowym. Ich czas trwania wynika w dużej mierze z długości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego wynik może mieć decydujące znaczenie dla rozpoznania odwołań takich jak ta skarżącego. Trybunał powtarza, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest brane pod uwagę, gdy mimo że sąd ten nie ma jurysdykcji do orzekania co do *meritum*, jego decyzja może wpłynąć na wynik sporu przed sądami powszechnymi (zob. *Deumeland przeciwko Niemcom*, 29 maja 1986 r., § 77, Seria A nr 100; *Pammel przeciwko Niemcom*, 1 lipca 1997 r., §§ 51-57, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV; oraz *Süßmann przeciwko Niemcom*, 16 września 1996 r., § 39, Reports 1996-IV). Trybunał zauważa, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się od 27 lutego 2018 roku, czyli od ponad czterech lat, i że nie został wydany żaden wyrok. Jak przedstawiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka (zob. paragraf 37 powyżej), z prawie 26.000 odwołań złożonych od decyzji obniżających emerytury, tylko około 2.100 odwołań zostało rozpatrzonych i wydane zostały wyroki przez różne sądy okręgowe w Polsce. Wynika z tego, że pozostałe odwołania nadal czekają na rozpoznanie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny i tylko w niektórych sytuacjach sądy zdecydowały się na wznowienie postępowania bez oczekiwania na wydanie wyroku przez ten sąd.

48. Trybunał zauważa ponadto, że przedmiotowe postępowanie dotyczyło środków utrzymania skarżącego. Przez cały czas trwania postępowania skarżący otrzymywała świadczenia w obniżonej wysokości. W tym kontekście Trybunał powtarza, że spory emerytalne należą do szczególnej kategorii spraw, które wymagają szczególnej staranności w ich badaniu przez władze krajowe (zob. *Borgese przeciwko Włochom*, 26 lutego 1992 r., § 18, Seria A nr 228B).

49. Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał nie znajduje wystarczającego uzasadnienia dla opóźnienia w rozpoznaniu sprawy skarżącego.

W związku z tym doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji.

II. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 13 KONWENCJI

50. Skarżący zarzucił, że nie miał do dyspozycji skutecznego środka odwoławczego przewidzianego w Artykule 13 Konwencji, który brzmi następująco:

"Każdy, kogo prawa i wolności określone w [Konwencji] zostały naruszone, będzie miał skuteczny środek odwoławczy przed organem krajowym, niezależnie od tego, że naruszenia dokonały osoby działające w charakterze urzędowym."

51. Rząd uznał, że w niniejszej sprawie nie doszło do naruszenia Artykułu 13.

A. Dopuszczalność

52. Trybunał zauważa, że skarga ta nie jest ani w sposób oczywisty źle uzasadniona, ani niedopuszczalna z jakichkolwiek innych powodów wymienionych w Artykule 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznana za dopuszczalną.

B. Co do meritum skargi

1. Oświadczenia stron

53. Skarżący podniósł, że jak wynika z okoliczności sprawy, skarga na podstawie ustawy z 2004 r. nie może być uznana za "skuteczny środek odwoławczy" w rozumieniu art. 13, ponieważ nie zapewniła mu wymaganego zadośćuczynienia za naruszenie prawa do wysłuchania w rozsądnym terminie. Sąd rozpatrujący jego skargę na przewlekłość postępowania odmówił uznania nadmiernej długości postępowania, uznając, że jego długość wynikała z konieczności zawieszenia postępowania z powodu toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a nie z postępowania Sądu Okręgowego, który rozpatrywał sprawę skarżącego co do istoty.

Skarżący zwrócił się do Trybunału o stwierdzenie naruszenia art. 13 Konwencji.

54. Rząd nie odniósł się do ustawy z 2004 roku i jej skuteczności w niniejszej sprawie. Skupił się raczej na tym, że sądy miały swobodę w kierowaniu pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego i że w takim przypadku sądy krajowe mogły z własnej inicjatywy zawiesić postępowanie, jeśli wynik sprawy zależał od toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednocześnie powołano się na niektóre sprawy, w których sądy krajowe wydały wyroki merytoryczne, nie czekając na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego. Zauważono również, że chociaż sprawa skarżącego rzeczywiście została zawieszona na pewien czas, nie wpłynęło to na prawo skarżącego wynikające z art. 13 Konwencji. Miał on możliwość

odwołania się od decyzji o zawieszeniu postępowania i był uprawniony do żądania wznowienia postępowania w każdym czasie.

Podsumowując, Rząd zwrócił się do Trybunału o odrzucenie argumentów skarżącej i stwierdzenie braku naruszenia Artykułu 13.

2. *Interwenient trzeci*

55. Fundacja podniosła, że osoby, których emerytury zostały obniżone, nie były stronami postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i skarga przewidziana w ustawie z 2004 r. nie miała zastosowania do postępowania przed tym sądem. Osoby zainteresowane mogły złożyć skargę na nadmierną długość postępowania toczącego się przed sądami okręgowymi do odpowiednich sądów apelacyjnych. Skargi te były jednak rzadko uwzględniane, biorąc pod uwagę fakt, że przewlekłość postępowania, zawieszono z powodu innego postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym, nie mogła być przypisana sądom rozpoznającym sprawy merytorycznie. W tym zakresie Fundacja powoływała się na art. 179 § 3 kpc, który stanowił, że w czasie zawieszenia postępowania sąd nie podejmował żadnych czynności z wyjątkiem tych, które miały na celu wznowienie postępowania lub zabezpieczenie roszczenia albo dowodu.

56. Zainteresowani mogli również składać odwołania od decyzji o zawieszeniu postępowania. Środki te jednak rzadko były skuteczne. Przykładowo, Sąd Apelacyjny w Warszawie rozpoznał 3.203 zażalenia na postanowienia o zawieszeniu postępowania, z czego uwzględniono 281 zażeń (niecałe 9%). Fundacja wskazała jednak na jedno postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie o sygn. III AUz 947/17, w którym sąd ten uchylił decyzję zawieszającą postępowanie, uznając, że "stan zawieszenia [pozbawił] skutecznie skarżącego, być może na czas nieokreślony, konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu".

3. *Ocena Trybunału*

57. Odpowiednie zasady dotyczące skuteczności środka odwoławczego w kontekście nadmiernej długości postępowania zostały podsumowane w sprawie *Rutkowski i inni* (cyt. wyżej, §§ 172-75).

58. Trybunał stwierdził już, że prawo skarżącego do wysłuchania w rozsądnym terminie zagwarantowane w art. 6 § 1 Konwencji nie było przestrzegane (zob. paragraf 49 powyżej). Nie ma zatem wątpliwości, że jego skarga jest "argumentowalna" dla celów Artykułu 13 i że był on uprawniony do środka odwoławczego, dzięki któremu mógłby uzyskać odpowiednie zadośćuczynienie za naruszenie Konwencji przed władzami krajowymi, w tym odszkodowanie za szkodę niemajątkową poniesioną z powodu opóźnień, które miały miejsce w jego sprawie (zob. *Kudła*, cyt. wyżej, § 157).

59. Skarżący złożył co najmniej dwie skargi na podstawie ustawy z 2004 r. Jego pierwsza skarga została oddalona w dniu 11 lipca 2018 r., a więc miesiąc po zawieszeniu postępowania. Jednakże druga skarga na przewlekłość postępowania została rozpatrzona w dniu 23 sierpnia 2019 roku i oddalona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, który uzasadnił, że długość postępowania nie może być przypisana Sądowi Okręgowemu, ponieważ zostało ono zawieszone do czasu zbadania pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny (zob. paragraf 15 powyżej).

60. Trybunał wcześniej rozpatrywał ustawę z 2004 roku na podstawie art. 35 § 1 i art. 13 Konwencji i stwierdził, że była ona "skuteczna" dla celów tych przepisów (zob. *Charzyński przeciwko Polsce* (dec.), nr 15212/03, §§ 36-43, ECHR 2005-V). Jednakże, po kilku latach rozwoju polskiej praktyki sądowej, Trybunał postanowił ponownie rozważyć swoje poprzednie stanowisko w sprawie skuteczności skargi na podstawie Ustawy z 2004 roku w odniesieniu do jej aspektu kompensacyjnego i stwierdził naruszenie art. 13 Konwencji (zob. *Rutkowski i Inni*, cyt. powyżej, §§ 176-86) .

61. W tej sprawie Trybunał zauważył również, że na mocy artykułu 2(2) ustawy z 2004 r. badanie takich skarg przez sąd krajowy koncentrowało się na kwestii, czy sąd zajmujący się daną sprawą wykazał się należyłą starannością (ibid.). Stwierdził ponadto, że niezakończona sprawa w rozsądnym terminie nie musi być wynikiem winy lub zaniechania ze strony poszczególnych sędziów lub prokuratorów. Zdarzały się przypadki, w których opóźnienia wynikały z niedostępności przez Państwo wystarczających środków do dyspozycji wymiaru sprawiedliwości lub z braków w ustawodawstwie krajowym dotyczących organizacji systemu sądownictwa lub prowadzenia postępowań sądowych (tamże, § 184).

62. W niniejszej sprawie, podobnie, ogólna długość postępowania nie wynikała całkowicie z zaniechań poszczególnych sądów, lecz raczej jego długość wynikała w dużej mierze z okresu, w którym zostało ono zawieszone w oczekiwaniu na wynik sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zostało to potwierdzone przez Sąd Apelacyjny, który rozpatrywał skargę skarżącego dotyczącą długości postępowania (zob. paragraf 15 powyżej). Z drugiej strony, w polskim systemie wewnętrznym nie istnieje środek odwoławczy mający na celu zakwestionowanie długości czasu rozpatrywania sprawy, w której postępowanie sądowe zostało zawieszone w oczekiwaniu na zbadanie pytania prawnego przez Trybunał Konstytucyjny.

Wynika z tego, że w szczególnych okolicznościach proceduralnych tej sprawy, gdzie długość postępowania zależała w dużej mierze od rozpatrzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny, skarżący nie miał do dyspozycji skutecznego środka odwoławczego, za pomocą którego mógłby uzyskać odpowiednie zadośćuczynienie za naruszenie Konwencji przed władzami krajowymi.

63. W związku z tym doszło do naruszenia art. 13 Konwencji.

III. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 6 § 1 KONWENCJI Z POWODU BRAKU DOSTĘPU SKARŻĄCEGO DO SĄDU

64. Skarżący zarzucił również na podstawie art. 6 § 1 Konwencji, że został pozbawiony prawa dostępu do sądu. Odpowiednia część tego przepisu stanowi, co następuje:

"Przy określaniu swoich praw i obowiązków obywatelskich (...) każdy ma prawo do sprawiedliwego (...) rozpatrzenia sprawy (...) przez [sąd] (...)".

A. Oświadczenia stron

65. Skarżący podniósł, że przedłużające się rozpatrywanie jego odwołań przez sądy krajowe skutecznie pozbawiło go prawa dostępu do sądu, które stało się iluzoryczne.

66. Rząd utrzymywał, że skarżący miał prawo do odwołania się od decyzji obniżających jego świadczenia socjalne i że jego odwołania zostały skutecznie złożone do właściwego sądu. Przyznał, że postępowanie zostało zawieszona na pewien czas. Jednakże skarżący skorzystał z odwołania incydentalnego i zdołał doprowadzić do wznowienia postępowania. Dlatego też, w opinii Rządu, prawo skarżącego do sądu zostało zachowane i nie doszło do naruszenia Artykułu 6 § 1 z tego powodu w niniejszej sprawie.

67. Trybunał zauważa, że pisma stron wpłynęły przed wydaniem wyroku pierwszej instancji w sprawie skarżącego.

68. W dniu 10 listopada 2021 roku Rząd przesłał uwagi dotyczące słusznych roszczeń skarżącego, w których podniósł, że w następstwie wyroku drugiej instancji, w dniu 8 października 2021 roku Dyrektor Zarządu Emerytur wydał decyzję o ponownym obliczeniu emerytury skarżącego zgodnie z wyrokami sądów i skarżący otrzymał wyrównanie za okres od 1 października 2017 roku do 31 października 2021 roku.

B. Ocena Trybunału

69. Jeśli chodzi o prawo dostępu do sądu, Trybunał orzekł co następuje w sprawie *Stanev przeciwko Bułgarii* [GC], no. 36760/06, §§ 229-31, ECHR 2012:

"229. Trybunał przypomina, że Artykuł 6 § 1 zapewnia każdemu prawo do skierowania do sądu lub trybunału wszelkich roszczeń dotyczących jego praw i obowiązków obywatelskich (zob. *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1975 r., § 36, Seria A nr 18). Na to "prawo do sądu", którego aspektem jest prawo dostępu, może powołać się każdy, kto uważa na uzasadnionych podstawach, że ingerencja w korzystanie z jego praw obywatelskich jest bezprawna i skarży się, że nie zapewniono mu możliwości przedstawienia tego roszczenia sądowi spełniającemu wymogi Artykułu 6 § 1 (zob. m.in. *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [GC], no. 32555/96, § 117, ECHR 2005X, oraz *Salontaji-Drobnjak v. Serbia*, no. 36500/05, § 132, 13 października 2009).

230. Prawo dostępu do sądu nie jest absolutne, ale może podlegać ograniczeniom; są one dozwolone w sposób dorozumiany, ponieważ prawo dostępu "ze swej natury wymaga regulacji ze strony państwa, regulacji, która może się zmieniać w czasie i miejscu w zależności od potrzeb i zasobów społeczności i jednostek" (zob. *Ashingdane [przeciwko Zjednoczonemu Królestwu]*, 28 maja 1985 r.), § 57 [Seria A nr 93]). Przy ustanawianiu takich regulacji Umawiające się Państwa korzystają z pewnego marginesu oceny. Chociaż ostateczna decyzja co do przestrzegania wymogów Konwencji spoczywa na Trybunale, nie jest jego zadaniem zastępowanie oceny władz krajowych jakąkolwiek inną oceną tego, co może być najlepszą polityką w tej dziedzinie. Niemniej jednak, zastosowane ograniczenia nie mogą ograniczać dostępu pozostawionego jednostce w taki sposób lub w takim stopniu, że sama istota prawa zostaje naruszona. Ponadto, ograniczenie nie będzie zgodne z art. 6 § 1, jeśli nie realizuje uzasadnionego celu i jeśli nie istnieje rozsądny związek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a celem, który ma być osiągnięty (ibid.; zob. także, wśród wielu innych organów, *Cordova przeciwko Włochom* (nr 1), no. 40877/98 § 54, ECHR 2003-I, oraz rekapitulacja odpowiednich zasad w sprawie *Fayed przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 września 1994, § 65, Seria A nr 294-B).

231. Co więcej, Konwencja ma gwarantować nie prawa, które są teoretyczne lub iluzoryczne, ale prawa, które są praktyczne i skuteczne. Dotyczy to w szczególności gwarancji zawartych w Artykule 6, z uwagi na poczesne miejsce, jakie w społeczeństwie demokratycznym zajmuje prawo do rzetelnego procesu sądowego wraz ze wszystkimi gwarancjami wynikającymi z tego artykułu (zob. *Książę Hans-Adam II z Liechtensteinu przeciwko Niemcom* [GC], no. 42527/98, § 45, ECHR 2001-VIII)."

70. Trybunał stwierdził ponadto, że nadmierne opóźnienia w rozpatrywaniu roszczenia mogą również uczynić prawo dostępu do sądu bezsensownym i iluzorycznym (zob. *Kristiansen i Tyvik As v. Norwegia*, nr 25498/08, § 57, 2 maja 2013 r.).

71. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że skarżący rzeczywiście miał prawo do odwołania się od decyzji obniżających jego świadczenia socjalne i że jego odwołania, z pewnym opóźnieniem, zostały przekazane do właściwego sądu. Postępowanie przed Sądem Okręgowym zostało zawieszona na znaczny czas (zob. paragrafy 10 i 21 powyżej); skarżący zdołał jednak doprowadzić do jego wznowienia w następstwie złożenia przez niego wniosku w tym zakresie oraz złożenia przez niego odwołania w trybie incydentalnym od decyzji oddalającej przedmiotowy wniosek. W swoim odwołaniu wstępnym skarżący powołał się na argument, że zawieszenie postępowania stanowiło nieuzasadnione ograniczenie jego prawa dostępu do sądu (zob. paragraf 20 powyżej). Wyrok pierwszej instancji dotyczący meritum sprawy został wydany pięć miesięcy po wznowieniu postępowania, w dniu 7 maja 2021 roku, a wyrok drugiej instancji nastąpił we wrześniu 2021 roku. Wyroki zostały wykonane; w dniu 8 października 2021 r. wydano decyzję o ponownym przeliczeniu emerytury skarżącego. Otrzymał on również rekompensatę za cały okres, w którym otrzymywał obniżoną emeryturę (zob. paragraf 25 powyżej). Trybunał stwierdził już, że postępowanie w sprawie skarżącego było długotrwałe, w szczególności biorąc pod uwagę to, co wchodziło w grę dla niego (zob. paragraf 48 powyżej). Jednakże Trybunał nie uważa, że długość

postępowania była nadmierna do tego stopnia, aby pozbawić skarżącego samej istoty jego prawa (porównaj i skontrastuj *Kristiansen i Tyvik As*, cyt. powyżej, § 57).

72. Wynika z tego, że skarga na podstawie art. 6 § 1 Konwencji dotycząca prawa skarżącego do dostępu do sądu jest oczywiście nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 § 3 i musi zostać odrzucona zgodnie z art. 35 § 4 Konwencji.

IV. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

73. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

"Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, i jeżeli prawo wewnętrzne danej Wysokiej Umawiającej się Strony pozwala na dokonanie jedynie częściowego zadośćuczynienia, Trybunał, w razie potrzeby, przyzna słuszne zadośćuczynienie stronie poszkodowanej."

A. Szkoda

74. Skarżący domagał się 100.000 euro (EUR) z tytułu szkody niemajątkowej oraz 7.805,44 euro z tytułu szkody majątkowej.

75. Rząd uznał te roszczenia za wygórowane i niewykazane.

76. Trybunał nie dostrzega żadnego związku przyczynowego pomiędzy stwierdzonym naruszeniem a zarzucaną szkodą majątkową; dlatego też oddała to roszczenie. Przyznaje jednak skarżącemu 2.100 euro z tytułu szkody niemajątkowej, powiększonej o ewentualny podatek.

B. Koszty i wydatki

77. Skarżący domagał się również 763,05 euro z tytułu kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi oraz kosztów poniesionych przed Trybunałem.

78. Rząd uznał to roszczenie za nadmierne i niewykazane.

79. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków jedynie w zakresie, w jakim wykazano, że zostały one rzeczywiście i koniecznie poniesione oraz są uzasadnione co do wysokości. W niniejszej sprawie, uwzględniając dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu oraz powyższe kryteria, Trybunał uważa za zasadne przyznanie pełnej żądanej kwoty obejmującej koszty ze wszystkich tytułów, powiększonej o podatek, który może obciążać skarżącego.

Z TYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ, JEDNOMYŚLNIE,

1. *Uznaje* zarzuty dotyczące nadmiernej długości postępowania i braku skutecznego środka odwoławczego za dopuszczalne, a pozostałą część skargi za niedopuszczalną;

2. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji ze względu na nadmierną długość postępowania;
3. *Orzeka*, że nastąpiło naruszenie Artykuł 13 Konwencji;
4. *Orzeka*,
 - (a) że Państwo pozwane ma zapłacić powodowi, w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny zgodnie z artykułem 44 § 2 Konwencji, następujące kwoty, które zostaną przeliczone na walutę Państwa pozwanego po kursie obowiązującym w dniu kiedy wyrok stanie się ostateczny:
 - (i) 2.100 EUR (dwa tysiące sto euro), plus ewentualny podatek, w odniesieniu do szkody niemajątkowej;
 - (ii) 763,05 EUR (siedemset sześćdziesiąt trzy euro i pięć centów), plus ewentualny podatek obciążający skarżącego, tytułem kosztów i wydatków;
 - (b) że od upływu wyżej wymienionych trzech miesięcy do momentu rozliczenia od powyższych kwot należne są odsetki proste w wysokości równej stopie oprocentowania kredytu marginalnego Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie powiększonej o trzy punkty procentowe;
5. *Oddala* w pozostałej części roszczenia skarżącego o słuszne zadośćuczynienie.

Sporządzono w języku angielskim i notyfikowano na piśmie w dniu 21 lipca 2022 roku, zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Liv Tigerstedt
Zastępca sekretarza

Marko Bošnjak
Przewodniczący