



OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

MOŻLIWOŚCI BEZPOŚREDNIEGO STOSOWANIA PRZEPISÓW KONSTYTUCJI W PRZYPADKU OBNIŻENIA, NA PODSTAWIE 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 I SŁUŻBY WIĘZIENNEJ ORAZ ICH RODZIN (DZ. U. Z 2016 R. POZ. 708), EMERYTUR I RENT INWALIDZKICH WSZYSTKIM FUNKCJONARIUSZOM, KTÓRZY PEŁNILI SŁUŻBĘ W ORGANACH BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA W LATACH 1944-1990 ORAZ OBNIŻENIE RENT RODZINNYCH POBIERANYCH PO TYCH FUNKCJONARIUSZACH.

przygotowana na zlecenie:

**ZWIĄZKU BYŁYCH FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB OCHRONY
PAŃSTWA**

SPORZĄDZONA: 6 CZERWCA 2017 ROKU W WARSZAWIE

I. ŹRÓDŁA PRAWA

- (1). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- (2). Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.);
- (3). Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145 ze zm.).

II. DEFINICJE I SKRÓTY

- | | | |
|------|--------------------------|--|
| (1). | „Zleceniodawca” | Związek Byłych Funkcjonariuszy Służb Ochrony Państwa; |
| (2). | „Opiniujący” | Prof. dr hab. Marek Chmaj, Chmaj i Wspólnicy Sp.k. w Warszawie; |
| (3). | „Konstytucja” | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); |
| (4). | „UZEF” / „Ustawa” | Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.); |
| (5). | „Ustawa zmieniająca” | Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 poz. 2270); |
| (6). | „Ustawa dezubekizacyjna” | Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby |

	Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 24, poz. 145 ze zm.);
(7).	„Uzasadnienie” Uzasadnienie do Projektu ustawy o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 poz. 2270);
(8).	„UOP” Urząd Ochrony Państwa;
(9).	„TK” Trybunał Konstytucyjny;
(10).	„SN” Sąd Najwyższy;
(11).	„RP” Rzeczpospolita Polska.

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej opinii jest możliwość bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji w przypadku obniżenia, na podstawie 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin, emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz obniżenie rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach.

IV. STAN PRAWNY

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, wprowadziła istotne zmiany w przedmiocie obniżania emerytur i rent inwalidzkich wszystkim funkcjonariuszom, którzy pełnili służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 oraz w przedmiocie obniżenia rent rodzinnych pobieranych po tych funkcjonariuszach.

Ustawa wprowadziła wiele kontrowersyjnych rozwiązań, które spotkały się z krytyką wielu środowisk, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz przedstawicieli doktryny prawa, m.in. z uwagi na to, iż wprowadzone nowelizacją zmiany *de facto* mają charakter represyjno-odwetowy, moc wsteczną oraz wprowadzają odpowiedzialność zbiorową.

Aby przybliżyć przedmiot opinii należy wskazać na zakres regulacji niezgodnej z Konstytucją, o czym poniżej.

- 1) Jak zostało wskazane w art. 15c ust. 1 UZEF w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi odpowiednio: 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa oraz 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Zgodnie z wprowadzonym do UZEF art. 13b za służbę na rzecz totalitarnego państwa uznaje się służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych, enumeratywnie wymienionych w ustawie, instytucjach i formacjach, a także służbę na etacie w wymienionych enumeratywnie cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, w tym okres odbywania szkolenia zawodowego w szkołach i na kursach Służby Bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy pełniących służbę oraz okres oddelegowania funkcjonariuszy pełniących służbę, do innych instytucji państwowych, w tym przeniesienia na etaty niejawne w kraju lub poza granicami Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.
- 2) Ustawa wyeliminowała możliwość podniesienia emerytur, jeżeli okoliczności uzasadniające podwyższenie wystąpiły w związku z pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 15c ust. 2).
- 3) Również w przedmiocie renty inwalidzkiej ustawodawca wprowadził istotne zmiany, ustalił bowiem, iż w przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, rentę inwalidzką zmniejsza się o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 22a ust. 1 Ustawy). W przypadku osoby, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa i została zwolniona ze służby przed dniem 1 sierpnia 1990 r. rentę inwalidzką wypłaca się w kwocie minimalnej według orzeczonej grupy inwalidzkiej.
- 4) Identyfikacyjny zabieg został zastosowany w przypadku określania wysokości renty rodzinnej (art. 24a Ustawy) przysługującej po osobie, która pełniła służbę na rzecz totalitarnego

państwa i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Ustawodawca określił, iż renta rodzinna przysługuje na zasadach określonych w UZEF, z tym zastrzeżeniem, iż wysokość renty rodzinnej ustala się na podstawie świadczenia, które przysługiwało lub przysługiwałoby zmarłemu z uwzględnieniem przepisów art. 15c lub art. 22a, które Opiniodawca opisał powyżej. Stosowanie powyższego ograniczenia zostało wyłączone w przypadku, w którym renta rodzinna przysługuje po funkcjonariuszu, który po dniu 31 lipca 1990 r. zaginął w związku z pełnieniem służby lub poniósł śmierć w wypadku pozostającym w związku z pełnieniem służby (ust. 5).

Z powyższego wprost wynika, iż ustawodawca godzi w osoby, które z uwagi na więzy pokrewieństwa, muszą ponosić odpowiedzialność za swoich krewnych i dokonany przez nich wybór miejsca pracy, nie ponosząc przy tym żadnej winy, a często także nie mając żadnego na to wpływu.

- 5) Kolejno, należy wskazać, iż wszystkie powyżej wymienione świadczenia nie mogą być wypłacane w kwocie wyższej niż miesięczna kwota odpowiednio: emerytury, renty inwalidzkiej czy renty rodzinnej, wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
- 6) Powyżej opisane ograniczenia dotyczące obniżenia świadczeń zostaną wyłączone jedynie w sytuacji, w której dana osoba udowodni, że przed rokiem 1990, bez wiedzy przełożonych, podjęła współpracę i czynnie wspierała osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Już w tym momencie należy zaznaczyć, iż takie rozwiązanie odwraca konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, z uwagi na to, iż w tym wypadku to funkcjonariusz zobowiązany jest udowodnić brak winy, a w sytuacji, w której tego nie zrobi niejako automatycznie przyjmuje się, że jest winny.

- 7) Jedynie w art. 8a UZEF zostało wprowadzone, iż Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wyłączyć stosowanie art. 15c, art. 22a i art. 24a [stanowiących o obniżeniu wysokości emerytury, renty inwalidzkiej oraz renty rodzinnej] w stosunku do osób pełniących służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (o której mowa w art. 13b), ze względu na krótkotrwałą służbę przed dniem 31 lipca 1990 r. (pkt 1) oraz rzetelne

wykonywanie zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia (pkt 2).

Zmiany zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy zmieniającej, miały na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL poprzez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. Trzeba mieć na uwadze, iż zmiany wprowadzone na przestrzeni ostatnich miesięcy są ponownym obniżeniem rent i emerytur osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990, z uwagi na to, iż w dniu 23 stycznia 2009 r. została uchwalona „ustawa dezubekizacyjna”, która wyeliminowała prawo do 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL i 2,6% tej podstawy za kolejne lata z okresu 1944-1990, wprowadzając zarazem jej zmniejszenie do 0,7%, za każdy rok takiej służby. UZEF w obecnym brzmieniu przewiduje ponowne ukaranie tych samych osób, w tym samym przedmiocie, ponadto czyni to bez wyroków skazujących.

Zgodnie z uzasadnieniem poprzednie rozwiązania „ustawy dezubekizacyjnej”, nie okazały się w pełni skuteczne, z uwagi na to, iż cel tej ustawy nie został osiągnięty w zakładanym zakresie. Projektodawcy zmian do UZEF wskazali w uzasadnieniu, że "niedopuszczalne jest dalsze trwanie systemu prawnego, który przewiduje dla tych osób (tj. byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa oraz WRON) wysokie przywileje emerytalne, szczególnie w kontekście trudnej obecnie sytuacji materialnej wielu ludzi walczących w tych latach o wolność, niepodległość i prawa człowieka". Ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zostało uargumentowane tym, iż osoby te nie zasługują na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej.

V. ANALIZA PRAWNA

Przedmiotowa Ustawa jest kontrowersyjnym aktem prawnym, naruszającym standardy demokratycznego państwa prawnego. Narusza podstawowe wartości i gwarancje, w tym zasadę zaufania obywateli do tworzonego przez państwo prawa, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę równości wobec prawa. Ustawa narusza także gwarancję zakazu podwójnego karania oraz domniemania niewinności, w tym zasadę skazywania prawomocnym wyrokiem sądu - co jest m. in. przejawem tworzenia odpowiedzialności

zbiorowej w stosunku do byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa – niezależnie od wykonywanych obowiązków, postawy, a także charakteru służby czy pracy. Przedmiotowa regulacja narusza gwarancje wynikające z konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oraz godzi w zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i prawa przez nie stanowiącego (art. 2 Konstytucji).

Odbieranie praw gwarantowanych na mocy powszechnej regulacji ustawowej w zdecydowany sposób zatracą poczucie bezpieczeństwa prawnego, co skutkuje utratą zaufania do prawodawcy i stanowiącego prawa. Ponadto zakazane jest, zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych, stanowiącą trwały i niepodważalny element demokratycznego państwa prawnego, arbitralne znoszenie lub ograniczanie przysługujących jednostce (lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym) praw podmiotowych oraz ich ekspektatyw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04, LEX nr 189576).

Jak podnosi się w doktrynie, zasada państwa sprawiedliwego jest pierwszą i najważniejszą zasadą wskazującą na cel i istotę państwa oraz korygującą wąski oraz formalistyczny legalizm państwa. Umowa społeczna zobowiązuje władzę państwową do tego, aby państwo zapewniało minimalny poziom sprawiedliwości w strukturach społecznych, rządząc przy tym jedynie za pomocą instrumentów prawnych i na podstawie prawa (por. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Warszawa 2016). Przedmiotowa Ustawa bezsprzecznie narusza zasadę równości wobec prawa, która stanowi o nakazie traktowania podmiotów podobnych w podobny sposób i zakazu traktowania podobnie podmiotów, które się od siebie różnią. UZEF różnicuje sytuację prawną grupy osób, które „pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa” lub osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych po tych osobach. Grupa ta została wyróżniona spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych z systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych - Ustawa nie rozróżnia funkcjonariuszy zweryfikowanych i niezweryfikowanych, których nie można uznać za „równych” sobie w rozumieniu zasady równości wobec prawa. Fakt przejścia weryfikacji, uzyskania pozytywnej opinii i następnie zatrudnienia w UOP istotnie różnicuje sytuację prawną, faktyczną i społeczną funkcjonariuszy od sytuacji osób, które weryfikacji nie przeszły lub jej się nie poddały.

Ponadto, należy wskazać, iż zgodnie z brzmieniem art. 67 ust. 1 Konstytucji obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Co więcej, osobom niepełnosprawnym władze publiczne mają obowiązek udzielania pomocy w zabezpieczaniu

egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji). Konstytucja wprost wskazuje także, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniać powinno dobro rodziny (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają zatem konstytucyjne prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Pozbawianie adresatów możliwości zaspokojenia potrzeb, które dotychczas były zaspokajane za źródeł, jakimi były przedmowie świadczenia, tj. odbieranie praw, które zostały już nabyte zdecydowanie godzi w zasadę równości wobec prawa, tym bardziej, iż weryfikacja funkcjonariuszy organów ochrony państwa, a następnie ich zatrudnienie w UOP, potwierdziło, iż osoby które przeszły pozytywnie weryfikację są pełnoprawnymi obywatelami państwa, a zatem powinni być traktowani w identyczny sposób jak pozostali funkcjonariusze służb powstałych w 1990 roku.

VI. BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE PRZEPISÓW KONSTYTUCJI

Konstytucja, w demokratycznych systemach prawnych, jest najważniejszym aktem normatywnym, który reguluje podstawowe zagadnienia ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego państwa. Jest to akt bazowy, z którego treścią nie powinny kolidować inne akty niższego rzędu, do których zaliczane są ustawy. Rozwiązania zawarte w ustawach nie mogą godzić w podstawowe prawa gwarantowane Konstytucją.

W aspekcie rozważań dokonanych w zakresie omawianej Ustawy, należy dojść do wniosku, iż rozwiązania przyjęte przez UZEF zdecydowanie naruszają podstawowe wartości i gwarancje konstytucyjne, dlatego też regulacje w omawianym zakresie, nie powinny być podstawą wydawania rozstrzygnięć przez sądy powszechne, które są gwarantem realizacji podstawowych zasad ustrojowych, a przede wszystkim zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Dlatego też, w sytuacji wystąpienia stanu faktycznego, którego rozstrzygnięcie prawne miałyby zostać oparte na ustawie sprzecznej z Konstytucją, sądy powinny bezpośrednio stosować przepisy Konstytucji. Poprzez pojęcie bezpośredniego stosowania Konstytucji rozumie się na ogół „wydawanie aktów prawnych (wyroków, decyzji itp.) przez organy władzy publicznej w wykonaniu przysługujących im kompetencji z mocy konstytucji wprost i wyłącznie na podstawie normy konstytucyjnej, to jest bez potrzeby sięgania do ustawy, która by rozwijała i konkretyzowała przepisy konstytucji (ustawy „pośredniczącej”) (zob. L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Warszawa 2016). Z art. 8 Konstytucji wprost bowiem wynika, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1) oraz, że przepisy

Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (ust. 2). Ponadto ustawa zasadnicza jest aktem prawnym, który powinien mieć realne miejsce w procesie stosowania prawa. Powyższe należy interpretować również jako możliwość podjęcia przez sądy rozstrzygnięcia bezpośrednio opierając się jedynie na normie konstytucyjnej bez odwoływania się do tekstu ustawy sprzecznej z ustawą zasadniczą (por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 8).

Za taką możliwością przemawiają nie tylko przedstawiciele doktryny, ale także szerokie orzecznictwo Sądu Najwyższego. „Argumenty Sądu Najwyższego – opowiadające się za możliwością odmowy zastosowania „kontrowersyjnej” ustawy i oparcia orzeczenia na postanowieniu konstytucji – wywodzone są z treści art. 8 ust 2, który stanowi nakaz jej bezpośredniego stosowania, z ustępu pierwszego tego samego artykułu głoszącego zasadę nadrzędności konstytucji, z literalnego brzmienia art. 193, opierając się na regule kolizyjnej *lex superior derogat legi inferiori*, a także z art. 178 ust. 1 regulującego zasadę niezawisłości sędziowskiej” (zob. A. Przylepa-Lewak, *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji*, 2005-2006, s. 147).

Sądy powszechne mają obowiązek dokonywać analizy zgodności danego przepisu ustawy z treścią Konstytucji. W wyroku Sądu Najwyższego z 29 sierpnia 2001 r. stwierdzono, że „sąd dokonuje oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP w ramach ustalenia, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego. Sąd jest obowiązany do takiej oceny, uchylenie się od niej może bowiem prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnie z prawem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 29 sierpnia 2001 r. sygn. akt III RN 189/00, LEX nr 51114).

W innym wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, iż sądy powszechne uprawnione są do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją. W uzasadnieniu wyroku zostało wskazane, iż „z podległości sędziego Konstytucji i ustawom wynika możliwość odmowy zastosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji polega nie tylko na możliwości przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego oraz prokonstytucyjnej wykładni przepisów podkonstytucyjnych. Skoro bowiem sędzia podlega zarówno Konstytucji, jak i ustawom, to w razie sprzeczności między przepisami tych aktów prawnych powinien on stosować akt wyższej rangi czyli Konstytucję. Stanowi ona w art. 8 ust. 1, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy podziela pogląd Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne o dopuszczalności odmowy stosowania przez sąd przepisu ustawy, który jest - w jego ocenie -

sprzeczny z Konstytucją. Trzeba także zauważyć, że pogląd o obowiązku zwracania się w tym przypadku z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego jest sprzeczny z jednoznaczną treścią art. 193 Konstytucji. Stanowi on bowiem, że "sąd może" przedstawić Trybunałowi pytanie prawne. Gdyby ustrojodawca zamierzał wyłączyć możliwość odmowy stosowania przez sąd ustawy sprzecznej z Konstytucją, to powinien w odniesieniu do niezgodności tych dwóch źródeł prawa użyć zwrotu "sąd przedstawia" pytanie prawne. Z przepisów stanowiących, iż Konstytucja jest najwyższym prawem stosowanym bezpośrednio (chyba że stanowi ona inaczej), podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji) oraz z braku obowiązku sądu zwracania się do Trybunału z pytaniem prawnym wynika, iż sąd może - stosując zasadę *lex superior derogat legi inferiori* - odmówić stosowania ustawy sprzecznej z Konstytucją. Stwierdzając niekonstytucyjność ustawy sąd - jeżeli nie odmawia jej stosowania - jest obowiązany zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Nie może on bowiem stosować ustawy sprzecznej z Konstytucją. Wybór postępowania należy do sądu, a jego prawidłowość - w przypadku odmowy stosowania ustawy - podlega kontroli instancyjnej" (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98, LEX nr 38576).

Podkreślić ponadto należy, iż stwierdzenie o odmowie zastosowania określonej normy przez sądy powszechne nie wywoła żadnego skutku derogacyjnego z uwagi na to, iż sądy dokonują rozstrzygnięcia w danej indywidualnej sprawie, a zatem jest to element rozstrzygnięcia indywidualnego w ramach sprawowanego wymiaru sprawiedliwości. Sądy nie mogą pomijać Konstytucji jako najważniejszego źródła prawa, obowiązującego w państwie, z którego są rekonstruowane normy.

Reasumując należy wskazać, iż sądy mają prawo zarówno korzystać z procedury kierowania na podstawie art. 193 Konstytucji pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, ale równocześnie nie oznacza to, że „art. 8 ust. 2 Konstytucji RP utraci swoją treść normatywną i przestanie być jedyną i wystarczającą podstawą prawną do wydania orzeczenia w konkretnej sprawie o niezgodności danej normy z Konstytucją. Sądy są zarówno uprawnione, jak i zobowiązane do bezpośredniego stosowania postanowień Konstytucji RP” (zob. R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*, „Krajowa Rada Sądownictwa”, Nr 4(33), 2016, s. 16 oraz S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 2001 z. 9, s. 3 i n.).

Ponadto w związku z powyższym należy odrzucić stanowisko, iż w systemie prawnym RP została przewidziana tylko jedna możliwość badania zgodności ustaw z Konstytucją, tj. kontrola sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny. Istnienie możliwości skierowania

pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, mającego kompetencje derogowania przepisów niekonstytucyjnych z systemu w sposób powszechnie wiążący, należy odróżnić od kontroli przeprowadzanej przez sądy powszechne, przede wszystkim mając na uwadze odmienny charakter obu kontroli, który nie pozwala ich ze sobą utożsamiać. Sądy dokonując kontroli ustawy nie naruszają kompetencji Trybunału, z uwagi to, że ich działanie opiera się jedynie na możliwości odmowy zastosowania niekonstytucyjnej ustawy, natomiast konsekwencją orzeczenia Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność ustawy jest nieobowiązanie tego przepisu w porządku prawnym. Podkreślić należy, iż „możliwość skierowania pytania prawnego do TK wiąże się znacznym przedłużeniem czasu niezbędnego do wydania rozstrzygnięcia, a kolejno, co w obecnej sytuacji związanej z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, skłania do przyjęcia prokonstytucyjnej wykładni przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia, co wiąże się także z możliwością wykorzystania przez sądy kompetencji derogacyjnej przejawiającej się w możliwości odmowy zastosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu ustawy” (zob. M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola...*, s. 9). Podnieść należy, iż „najnowsze orzeczenia Sądu Najwyższego wyraźnie wskazują na wzrastającą akceptację koncepcji, wedle której zwłaszcza w sytuacji czasowej dysfunkcyjności Trybunału Konstytucyjnego, sądy są nie tylko upoważnione, ale wręcz zobowiązane do rozstrzygnięcia *ad casu* o niekonstytucyjności przepisów, co stanowi konsekwencję wyrażonej w art. 8 Konstytucji zasady jej nadrzędności i bezpośredniego stosowania oraz także konstytucyjnie zakorzenionej zasady związania sądów Konstytucją i ustawami”. (zob. M. Gutowski, P. Kardas *Sądowa kontrola...*, s. 21).

Wyjaśnić należy, iż konieczność bezpośredniego stosowania przez sądy powszechne przepisów Konstytucji, jest tym bardziej uzasadniona z uwagi na obecną sytuację wokół Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż uchwalanie paraliżujących Trybunał Konstytucyjny ustaw, prowadzi do tego, iż Trybunał nie może skutecznie czuwać nad zgodnością z ustawą zasadniczą, aktów prawnych, czyli inaczej mówiąc nie może sprawować kontroli nad konstytucyjnością prawa. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż konieczne jest, w sytuacji braku realnych możliwości skierowania pytania prawnego do TK i tym samym wszczęcia procedury przed Trybunałem, wydawanie rozstrzygnięć bezpośrednio opartych jedynie na normie konstytucyjnej, tj. bez odwoływania się do tekstu ustawy sprzecznej z ustawą z Konstytucją (tak również R. Balicki, *Bezpośrednie stosowanie...*, s. 18). Jak wskazuje się doktrynie: „do ponownego przemyślenia tej kwestii skłaniają ujawniające się w ostatnim okresie poglądy i działania, których istota polega na – ujmując rzecz sarkastycznie i w uproszczeniu – chęci sprowadzenia Trybunału Konstytucyjnego do roli organu mającego za zadanie badanie zgodności ustaw z przyjętymi założeniami tzw.

dobrej zmiany, a nie z Konstytucją RP” (zob. W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez Sąd Najwyższy*, „Przegląd Sądowy” 2017/2).

W niniejszej opinii należy również poruszyć kwestię domniemania konstytucyjności ustaw, czyli domniemania interpretacyjnego (dyrektywy interpretacyjnej), które wskazuje na sposób odczytania, a także rozumienia przepisów aktów prawnych tj. ich zgodności z Konstytucją. Wyjaśnić należy, iż nie jest to jednak domniemanie, którego nie można wzruszyć, a wręcz przeciwnie, w sytuacji w której proces wykładni przepisów aktów prawnych prowadzi do stwierdzenia, iż naruszają one zasady i gwarancje konstytucyjne tj. nie są zgodne z wzorcami konstytucyjnymi, należy je obalić. Wykładnia przepisów ustaw powinna przebiegać w zgodzie z wartościami zawartymi w Konstytucji. Jeżeli nie można takiej wykładni przeprowadzić, z uwagi na zdecydowane naruszenie Konstytucji przez regulacje ustawowe należy w takim wypadku odnieść się jedynie do treści Konstytucji. Nie ma przeszkód, aby uznać za A. Batorem, że „umocowanym do uchylecia tego szczególnego domniemania [zgodności tworzonoego prawa z konstytucją] jest również sąd, jeśli uda mu się oczywiście przeprowadzić "dowód" na niekonstytucyjność prawa. „To właśnie sąd władny jest - przy braku stosownego orzeczenia TK - uchylić takie domniemanie, gdyż sam TK, uchylając prawo (niekonstytucyjny przepis ustawy), po prostu likwiduje problem, podważając tym samym w ogóle potrzebę odwołania się do argumentu z domniemania” (zob. A. Bator, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 2006 z. 10 str. 96-105).

Ważnym jest, aby Konstytucji i wyrażonym w niej gwarancjom i wartościom, w tym fundamentalnej zasadzie wyrażonej w art. 8 Konstytucji, zapewnić praktyczną skuteczność przejawiającą się w stosowaniu przez sądy powszechne bezpośrednio Konstytucji, jako aktu nadrzędnego nad ustawami. Należy także mieć na uwadze pionową spójność systemu prawnego w RP, co oznacza, iż wszystkie akty prawne niższe rangą Konstytucji powinny być z nią zgodne, a w sytuacji braku zgodności, zasadnym jest odpowiednie stosowanie aktu wyżej rangi tj. w przypadku UZEF – przepisów Konstytucji. Jak wskazuje się w doktrynie „domniemanie konstytucyjności jako dyrektywa interpretacyjna wskazywać będzie w takich wypadkach na potrzebę pominięcia niedającej się uzgodnić z Konstytucją normy poprzez uznanie, że przyjęcie jej za obowiązującą naruszałoby w sposób jednoznaczny i ewidentny powszechnie przyjmowany paradygmat wykładniczy w zakresie zasad: nadrzędności Konstytucji, bezpośredniego jej stosowania, domniemania konstytucyjności. (...) Nie dałoby się również pogodzić z zasadą instrumentalnego, względem zasady nadrzędności Konstytucji, charakteru zasady wyłączności ustawy. Przełamanie domniemania konstytucyjności w procesie wykładni nakierowanej na zapewnienie zgodności jej rezultatu z Konstytucją

przesądza, że norma, wobec której doszło do wzruszenia tego domniemania, nie powinna być stosowana (zob. M. Gutowski, P. Kardas *Sądowa kontrola...*, s. 20). Ponadto należy podnieść, iż niezasadnym domniemaniem konstytucyjności ustawy w sytuacji, w której jest ona sprzeczna z Konstytucją, do czasu formalnego obalenia tego domniemania wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Reasumując, akty prawa wydawane przez władzę ustawodawczą, powinny przestrzegać wartości i gwarancji konstytucyjnych i to do sądów oraz do Trybunału Konstytucyjnego, należy czuwanie nad ich zgodnością z Konstytucją. Nie może być bowiem takiej sytuacji, w której sądy, niezgodnie z przepisem Konstytucji będą wydawały rozstrzygnięcia w sprawach i tym samym pozbawiały obywateli ochrony przewidzianej przez ustawę zasadniczą. Tym bardziej, iż istnienie organu konstytucyjnego, jakim jest Trybunał Konstytucyjny w żadnej mierze nie wyłącza sprawowania kontroli w momencie rozpatrywania danych spraw przez sądy, zgodności brzmienia danych aktów z Konstytucją. W omawianej sytuacji sądy zobligowane są zatem odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnej z Konstytucją oraz kolejno, z uwagi na to, iż brak jest regulacji zgodnej z ustawą zasadniczą, na której sądy mogłyby oprzeć swoje rozstrzygnięcia, zobligowane są wydać orzeczenie jedynie na przepisach Konstytucji.

VII. KONKLUZJE

1. USTAWA, BĘDĄCA PRZEDMIOTEM OPINII JEST KONTROWERSYJNYM AKTEM PRAWNYM, NARUSZAJĄCYM STANDARDY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWNEGO, WPROWADZAJĄCYM NIERÓWNE TRAKTOWANIE EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH ORAZ ICH BLISKICH, KTÓRZY POSIADAJĄ USTALONE PRAWO DO RENTY RODZINNEJ;
2. UZEF NARUSZA PODSTAWOWE WARTOŚCI I GWARANCJE ZAWARTE W NAJWAŻNIEJSZYM AKCIE NORMATYWNYM, JAKIM JEST USTAWA ZASADNICZA;
3. SĄDY POWSZECHNE MAJĄ OBOWIĄZEK DOKONYWAĆ ANALIZY ZGODNOŚCI DANEGO PRZEPISU USTAWY Z TREŚCIĄ KONSTYTUCJI RP - SĄD JEST OBOWIĄZANY DO TAKIEJ OCENY, UCHYLENIE SIĘ OD NIEJ MOŻE BOWIEM PROWADZIĆ DO ROZSTRZYGNĘCIA SPRAWY NA PODSTAWIE PRZEPISU NIEKONSTYTUCYJNEGO, A ZATEM NIEZGODNIE Z PRAWEM;
4. KONSTYTUCJA JEST AKTEM PRAWNYM, KTÓRY POWINIEN MIEĆ REALNE MIEJSCE W PROCESIE STOSOWANIA PRAWA, CO NALEŻY INTERPRETOWAĆ RÓWNIEŻ JAKO

MOŻLIWOŚĆ PODJĘCIA PRZEZ SĄDY ROZSTRZYGNIĘCIA BEZPOŚREDNIO OPIERAJĄC SIĘ JEDYNIEM NA NORMIE KONSTYTUCYJNEJ BEZ ODWOŁYWANIA SIĘ DO TEKSTU USTAWY SPRZECZNEJ Z USTAWĄ ZASADNICZĄ.

5. GDYBY USTROJODAWCA ZAMIERZAŁ WYŁĄCZYĆ MOŻLIWOŚĆ ODMOWY STOSOWANIA PRZEZ SĄD USTAWY SPRZECZNEJ Z KONSTYTUCJĄ, TO POWINIEN W ODNIESIENIU DO NIEZGODNOŚCI TYCH DWÓCH ŹRÓDEŁ PRAWA, UŻYĆ ZWROTU "SĄD PRZEDSTAWIA" PYTANIE PRAWNE TRYBUNAŁOWI KONSTYTUCYJNEMU.
6. W OBECNEJ SYTUACJI SĄDY POWSZECHNE POWINNY ODMÓWIĆ ZASTOSOWANIA NORMY UZEF NIEZGODNEJ Z KONSTYTUCJĄ I ZGODNIE Z PROKONSTYTUCYJNĄ WYKŁADNIĄ, ROZSTRZYGAĆ SPRAWY W OPARCIU O BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE KONSTYTUCJI.

Prof. dr hab. Marek Chmaj