



**PROF. NADZW. DR HAB. ANNA RAKOWSKA-TRELA**

**OPINIA PRAWNA**  
**W PRZEDMIOCIE WSKAZANIA PODSTAWY PRAWNEJ ORZECANIA W SPRAWACH**  
**PONOWNEGO USTALENIA WYSOKOŚCI ŚWIADCZEŃ Z ZAOPATRZENIA**  
**EMERYTALNEGO, WSZCZĘTYCH NA PODSTAWIE USTAWY 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 R., POZ. 2270)**

NA ZLECENIE:

**STOWARZYSZENIA EMERYTÓW I RENCISTÓW POLICYJNYCH**

UL. DOMANIEWSKA 36/38, 02-672 WARSZAWA

PROF. NADZW. DR HAB. ANNA RAKOWSKA-TRELA

KANCELARIA ADWOKACKA

ul. Uniwersytecka 16 lok. 1, 90-234 Łódź  
tel./fax 42 674 01 85, tel. kom.: 0 608 09 09 60

anna.rakowska@adwokatura.pl  
www.annarakowska.pl



Przedmiotem niniejszej opinii jest ustalenie i wskazanie podstawy prawnej orzekania przez sądy powszechne w sprawach ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, wszczętych z urzędu przez organy emerytalne, na podstawie drugiej ustawy dezubekizacyjnej, tj. ustawy 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 r., poz. 2270).

### **(1.) PODSTAWY PRAWNE OPINII**

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.),
4. 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 r., poz. 2270 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 17 grudnia 1988 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.),
6. Kodeks postępowania cywilnego.

### **(2.) DRUGA USTAWA DEZUBEKIZACYJNA**



Dnia 1 stycznia 2017 r. weszła w życie 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 r., poz. 2270). Jest to już druga tzw. ustawa dezubekizacyjna.

Pierwszą ustawą dezubekizacyjną – ustawą 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.) po raz pierwszy drastycznie obniżono emerytury policyjne funkcjonariuszy byłych służb bezpieczeństwa PRL. Wówczas, funkcjonariuszy pozbawiono prawa do 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby, wzrastającej o daną stawkę procentową za każdy dalszy rok. Postanowiono, że emerytura takiego funkcjonariusza będzie wynosić 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby, w tym 0,7% za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 (art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym).

Druga ustawa dezubekizacyjna obniżyła ww. współczynnik obliczania emerytury za każdy rok służby „na rzecz totalitarnego państwa” do 0% (sic!) oraz pozbawiła emerytów policyjnych prawa do różnego rodzaju zwiększeń (np. dodatków z tytułu inwalidztwa). Ustawa ta obniżyła również renty inwalidzkie i renty rodzinne przysługujące uprawnionym po emerytach i renciście policyjnych. Liczne uwagi w stosunku do ustawy były zgłaszane już na etapie postępowania legislacyjnego. Projektowi już wtedy zarzucano niekonstytucyjność. Ustawodawca całkowicie pominął te zastrzeżenia i wątpliwości, i uchwalił ustawę w projektowanym brzmieniu, wprowadzając przy tym do projektu istotną zmianę, umacniającą te zarzuty – stawka procentowa odnosząca się do podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa PRL została obniżona z projektowanego 0,5% do 0%.



Obowiązująca od początku roku 2017 regulacja drugiej ustawy dezubekizacyjnej dotyczy jednolicie wszystkich funkcjonariuszy byłych służby bezpieczeństwa PRL, w tym funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych, pełniących służbę na rzecz RP po 1990 r.

Wskazana regulacja budzi istotne wątpliwości konstytucyjne. W opinii wielu konstytucjonali-  
stów narusza ona art. 2, art. 32 ust. 1, art. 42 i art. 45 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1, art. 69 i art.  
71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podzielam te opinie. Ustawa ma charakter repre-  
syjny – stanowi o wymierzeniu przez organ władzy ustawodawczej kary za pełnienie służby na  
rzecz organów bezpieczeństwa PRL. Przy czym, ani rodzaj i przebieg tej służby, ani rodzaj  
otrzymywanego obecnie przez uprawnionych świadczenia, nie ma dla ustawodawcy żadnego  
znaczenia – karani są jednolicie wszyscy funkcjonariusze, w tym pozytywnie zweryfikowani  
przez komisje weryfikacyjne, a także ich rodziny. Ustawa obniża bowiem również wysokość  
świadczeń z tytułu renty rodzinnej. Regulacja ta nie ma również adekwatnego związku z potę-  
pianym przez ustawodawcę okresem służby – gdyż obniża świadczenia również za okresy, w  
których funkcjonariusz nie pełnił służby w organach bezpieczeństwa PRL. Tym, samym ustawa  
w sposób niedopuszczalny różnicuje sytuację prawną osób „równych” – za które bez żadnych  
wątpliwości należy uznać m.in. funkcjonariuszy pełniących służbę w organach innych niż służ-  
by bezpieczeństwa PRL i funkcjonariuszy pozytywnie zweryfikowanych lub funkcjonariuszy or-  
ganów bezpieczeństwa PRL w okresach, w których ta służba nie była pełniona. Ustawa po-  
zbawia świadczeniobiorców ich praw nabytych – przyznanych na mocy zgodnych z prawem  
decyzji emerytalnych. W konsekwencji powyższego, regulacja ta stanowi niewspółmierny śro-  
dek do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu, wprowadza zbiorową odpowiedzial-  
ność. Wprowadzając rozwiązania tej ustawy, ustawodawca ukarał wszystkich ww. funkcyjna-  
riuszy i ich rodziny, za bliżej nieokreślone czyny, z mocy prawa – bez przeprowadzenia postę-  
powania sądowego, bez możliwości obrony i bez stwierdzenia winy. Należy przy tym pamiętać,  
iż część funkcjonariuszy została ukarana po raz drugi – pierwszym razem ukarano emerytów  
wprowadzając regulacje ustawy dezubekizacyjnej z 2009 r. W konsekwencji, nie ma co do te-  
go wątpliwości, iż ustawa w istotnym stopniu ogranicza konstytucyjne prawo do zabezpiecze-  
nia społecznego, pozbawiając uprawnionych prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, w  
niektórych przypadkach decydując o obniżeniu tych świadczeń poniżej minimum egzystencji.

Podsumowując, należy wskazać, iż regulacje drugiej ustawy dezubekizacyjnej, obniżające

świadczenia emerytalno-rentowe, są bezsprzecznie niekonstytucyjne i jako takie nie mogą znaleźć zastosowania w przypadku rozstrzygnięcia w sprawach ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy.

### **(3.) PRZEPISY WŁAŚCIWE PRZY ROZSTRZYGANIU W SPRAWACH PONOWNEGO USTALENIA WYSOKOŚCI ŚWIADCZEŃ Z ZAOPATRZENIA EMERYTALNEGO FUNKCJONARIUSZY**

Zgodnie z art. 2 drugiej ustawy dezubekizacyjnej, organy emerytalne winny z urzędu wszcząć postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, wypłacanych uprawnionym byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL oraz członkom ich rodzin. W wyniku ponownego ustalenia wysokości tych świadczeń, organy wydadzą decyzje drastycznie obniżające dotychczas otrzymywane świadczenia.

Od decyzji zainteresowanym przysługuje odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego (art. 2 ust. 3 ustawy). Z uwagi na stwierdzoną wyżej oczywistą niekonstytucyjność regulacji ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. rodzi się pytanie, czy sądy powszechne mogą stosować niekonstytucyjne przepisy, a jeśli nie, to w oparciu o które przepisy powinny rozstrzygać w powyższych sprawach.

Jakkolwiek, na zasadzie domniemania konstytucyjności, przyjmuje się, iż do czasu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności danych przepisów są one zgodne z Konstytucją, to jednak pamiętać należy, iż domniemanie to nie wiąże sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości, w przypadku gdy powzięta zostanie wątpliwość natury konstytucyjnej w odniesieniu do przepisów, które mają stanowić podstawę orzekania. Stosowanie niekonstytucyjnego przepisu przez sąd orzekający w sprawie stanowiłoby wprost naruszenie gwarancji Konstytucyjnych. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji, sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji i ustawom. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 2 Konstytucji, przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Na zasadzie niezawisłości sędziów opiera się, przyjęta w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych, zasada, że sądy orzekając w sprawach indywidualnych kompetentne



są do samodzielnej oceny konstytucyjności określonych regulacji prawnych w przypadkach jasnych i oczywistych. W innych przypadkach, sądy winny korzystać z możliwości skierowania do TK pytania prawnego.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 4 lipca 2006 r., sytuacja oczywistej niekonstytucyjności „(...) upoważnia sądy administracyjne do rozstrzygania sprawy na podstawie konstytucji, do czego uprawnia właśnie sąd art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym, sędziowie w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości są związani tylko Konstytucją oraz ustawami (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 33/03, publ. OSNP 2004/7/111). Wyrażona w art. 8 ust. 2 Konstytucji zasada bezpośredniego stosowania oznacza obowiązek sądu orzekania w zgodzie z priorytetami ustanowionymi w Konstytucji.” (wyr. NSA z 4 lipca 2006 r., sygn. I FSK 971/05, LEX nr 279623). Z kolei, w wyroku z 24 września 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy stosuje się bezpośrednio (art. 8 Konstytucji). Nie może być kwestionowane, że adresatem tej normy są przede wszystkim sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), a sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Stosowanie Konstytucji nie jest więc tylko domeną Trybunału Konstytucyjnego, do prerogatyw którego należy orzekanie w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Prawo stosowania norm konstytucyjnych należy również do sądów i to zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do wniosku, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być w sprawie zastosowany (por. R. Hauser i J. Trzcіński - Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Lexis Nexis Warszawa 2008, str. 23 i nast. oraz podana tam literatura i orzecznictwo).” (wyr. NSA z 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07, LEX nr 509708).

Według NSA, sąd odmawiając zastosowania *in concreto* przepisu ustawy, nie narusza kompetencji w tym zakresie właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym. Sam Trybunał, w tym kontekście w wyroku z 16 lutego 2010 r. (sygn. P 16/09, OTK-A 2010/2/12), stwierdził, iż: „Nie jest sprawą Trybunału Konstytucyjnego wkraczanie w sferę stosowania prawa ani sugerowanie sądom, co mają czy-

nić po orzeczeniu Trybunału albo w okresie odroczenia.”

W świetle powyższego, należy stwierdzić, iż sądy winny bezpośrednio stosować Konstytucję z pominięciem niekonstytucyjnych regulacji rangi ustawowej lub podustawowej. Mamy wówczas do czynienia ze stosowaniem zasady *lex superior derogat legi inferiori*.

Należy podkreślić, iż sam ustrojodawca dopuścił taką możliwość, zastrzegając w art. 8 ust. 2 Konstytucji, iż jej przepisy są bezpośrednio stosowalne. Z racji przymiotu najwyższego prawa (art. 8 ust. 1 Konstytucji), Konstytucja może być stosowana wprost bez potrzeby pośredniczenia w tym względzie przez normy ustawowe (zob. K. Działocha, Komentarz do art. 8 Konstytucji[w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2007, s. 36). Podnosi się jednak zgodnie, iż warunkiem bezpośredniego stosowania norm Konstytucji jest wystarczająca precyzyjność i konkretność danej normy (tamże; zob. też wyr. TK z 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK 1998/4/46).

Zgodnie z art. 67, art. 69, art. 71 Konstytucji, obywatele mają prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego; państwo winno również wspierać rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodziny niepełne. Z przepisów tych wprost wywodzi się prawo do emerytury, prawo do renty inwalidzkiej oraz prawo do renty rodzinnej. Normy Konstytucji w tym zakresie są konkretne i nie pozwalają na pozbawienie uprawnionych świadczeń emerytalno-rentowych, ani na ich obniżenie poniżej poziomu minimum egzystencji. Nadto, Konstytucja w art. 42 i art. 45 ust. 1 wprost zakazuje traktowania jednostki jak skazanego – dopóki jej wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, zaś w przypadku przedmiotowej regulacji, ustawodawca zastosował zbiorowe represje karne bez przeprowadzenia postępowania sądowego i bez możliwości obrony. Powyższe normy Konstytucji są na tyle precyzyjne i bezwarunkowe, że umożliwiają ich zastosowanie na gruncie spraw emerytalno-rentowych, których dotyczy druga ustawa dezubekizacyjna.

Jak wynika z powyższego, stwierdzenie, że przepisy drugiej ustawy dezubekizacyjnej są niewątpliwie niekonstytucyjne uzasadnia sięgnięcie przez sądy, orzekające w sprawach z odwołań

od decyzji organów rentowo-emerytalnych, bezpośrednio do Konstytucji. Na tej podstawie sądy powszechne winny uchylać decyzje organów, przyznając prymat konstytucyjnemu prawu do zabezpieczenia społecznego. Stwierdzenie, że przepisy ustawy dezubekizacyjnej nie obowiązują ze względu na ich niekonstytucyjność decyduje o konieczności uwzględnienia dalszego obowiązywania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w dotychczasowym brzmieniu, tj. z pominięciem zmian wprowadzonych ustawą dezubekizacyjną. Konstytucja gwarantuje emerytom i rencistom prawo do godziwego życia (art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji). Konstytucja zakazuje naruszania domniemania niewinności z pominięciem przeprowadzenia postępowania sądowego, w którym zostanie stwierdzona wina i daje każdemu prawo do obrony (art. 42 i art. 45 ust. 1 Konstytucji). Ustawodawca, wbrew powyższym gwarancjom, emerytów i rencistów policyjnych próbuje tych prawa pozbawić. Tym samym, należy uznać, iż zastosowanie przez sądy niekonstytucyjnych przepisów stanowiłoby wprost naruszenie Konstytucji i usankcjonowanie norm sprzecznych z fundamentalnymi dla całego społeczeństwa gwarancjami, w tym prawem do zabezpieczenia społecznego. Taka praktyka nie pozostałaby również bez wpływu na autorytet władzy sądowniczej.

#### **(4.) WNIOSKI**

**Regulacje ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r. w sposób oczywisty naruszają gwarancje Konstytucyjne.**

**Sądy powszechne orzekające w sprawach emerytalno-rentowych nie powinny opierać swoich rozstrzygnięć na niekonstytucyjnych przepisach. Sądy są uprawnione do odmowy zastosowania norm sprzecznych z Konstytucją.**

**W sprawach ponownego ustalenia wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, wszczętych na podstawie ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r., sądy powinny stosować bezpośrednio przepisy Konstytucji. Prowadzi to do konieczności uwzględnienia poprzedniego brzmienia ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i uznania, że nie ma podstawy prawnej do obniżenia uprawnionym świadczeń emerytalno-rentowych.**





Sądy powszechne winny uchylać decyzje organów emerytalno-rentowych wydane na podstawie ustawy dezubekizacyjnej z 2016 r., przyznając prymat konstytucyjnemu prawu do zabezpieczenia społecznego. Zastosowanie przez sądy niekonstytucyjnych przepisów stanowiłoby wprost naruszenie Konstytucji i usankcjonowanie norm sprzecznych z fundamentalnymi dla całego społeczeństwa gwarancjami, w tym prawem do zabezpieczenia społecznego. Taka praktyka nie pozostałaby bez wpływu na autorytet władzy sądowniczej.

**PROF. NADZW. DR HAB. ANNA RAKOWSKA-TRELA**