

Warszawa, dnia 7 czerwca 2017r.

dr Mariusz Bidziński

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie możliwości skorzystania z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne w sprawach rozpoznawania odwołań od decyzji organów emerytalnych wydawanych 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.

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 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).

II. DEFINICJE I SKRÓTY

1. „Opiniujący”- dr Mariusz Bidziński
2. „Zleceniodawca” - Krajowy Związek Emerytów i Rencistów Służby Więziennej z siedzibą w Łodzi (90-950), ul. Smutna 21
3. „Konstytucja”- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
4. „UZE” - 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)
5. „TK” -Trybunał Konstytucyjny
6. „SN” -Sąd Najwyższy

III. PRZEDMIOT OPINII

Przedmiotem niniejszej Opinii jest analiza możliwości skorzystania z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne w sprawach rozpoznawania odwołań od decyzji organów emerytalnych wydawanych 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.

IV. ANALIZA PRAWNA

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, która obowiązuje od 1 stycznia 2017 r. w sposób rażąco odbiega od norm konstytucyjnych. Analiza poszczególnych przepisów UZEF jest sprzeczna z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji.), zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą gwarancji należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących (art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji).

Przepisami UZEF obniżono wskaźnik naliczania emerytury do 0% podstawy wymiaru dla osób, które pełniły służbę w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., tj. na rzecz totalitarnego państwa, i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. (art. 15 c ust. 1 pkt 1 UZEF).

Należy podkreślić, że ustawodawca już po raz drugi ingeruje w prawa nabyte emerytowanych funkcjonariuszy. W roku 2009 r. tzw. „ustawą dezubekizacyjną”

po raz pierwszy odebrano adresatom nowelizacji prawo do 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa i 2,6% tej podstawy za kolejne lata z okresu 1944-1990 r. Ustawą dezubekizacyjną zmniejszono emeryturę funkcjonariuszy do 0,7%, za każdy rok służby.

UZEF, poprzez wprowadzenie przepisów obniżających emeryturę funkcjonariuszy do 0% podstawy wymiaru, kwalifikuje te osoby, jako niepracujące. Z tego względu UZEF należy uznać za sprzeczną z zasadą praw nabytych i godzącą w zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji).

Ustawodawca, poprzez wprowadzenie przepisów UZEF zdegradował sytuację materialną byłych funkcjonariuszy. Nowa regulacja zezwala na odbieranie prawa do emerytur, którą pracownicy cywilnych i wojskowych instytucji i formacji państwowych otrzymywali przez kilkadziesiąt lat.

Konstytucja gwarantuje, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Ponadto, jak stanowi art. 69 Konstytucji, władze publiczne mają obowiązek udzielania osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Ustawa ingeruje w prawa funkcjonariusz z orzeczoną grupą inwalidzką. Ustawodawca zmniejszył rentę inwalidzką o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa (art. 22a ust.1 UZEF). Ponadto, z art. 71 ust. 1 Konstytucji wynika, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej powinno uwzględniać dobro rodziny. Przepisy UZEF ingerują nie tylko w uprawniania funkcjonariuszy, ale i ich rodziny. Nowa ustawa zakłada, że wysokość renty rodzinnej nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 24a ust. 2 UZEF). Z tego względu rozwiązania odnoszące się do

inwalidów i rencistów rodzinnych są sprzeczne z art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Organ emerytalny został uprawniony do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego i ustalenia na nowo wysokości świadczeń emerytalno – rentowych byłych funkcjonariuszy (art. 2 ust. 1 UZEF). Rozstrzygnięcie organu będzie wykonalne, bez względu na złożenie przez stronę odwołania od decyzji. Legitymację do rozpoznania odwołań mają sądy powszechne. Z tego względu sądy powszechne, jako niezależne i niezawisłe, zobowiązane są do rzetelnego rozpoznania sprawy.

Nie budzi żadnej wątpliwości Opiniującego, że procedowanie w oparciu o niekonstytucyjne przepisy UZEF nie doprowadzi do realizacji prawa obywatela do uzyskania sprawiedliwego wyroku (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Ustawy szczególne nierealizujące konstytucyjnych gwarancji nie mogą wpływać na wolności i prawa obywatela. Władzy sądowniczej nadano prymat do niezależnego i bezstronnego działania. Z tego względu sądy powszechne tą władzę tworzące, zobowiązane są weryfikować, na podstawie którego aktu z hierarchicznej piramidy aktów prawnych będą orzekały.

W art. 8 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca przewidział zasadę bezpośredniego stosowania norm ustawy zasadniczej. Wyróżnia się kilka postaci stosowania Konstytucji w ramach zakresu pojęcia bezpośredniego stosowania Konstytucji. Podstawowymi jego formami są: stosowanie samoistne i współstosowanie Konstytucji wspólnie z ustawami. Samoistne stosowanie oznacza, że norma wynikająca z Konstytucji jest jedną i wystarczającą podstawą podjęcia aktu prawnego. Odnosi się to do stosowania Konstytucji w formie aktów indywidualnych i konkretnych (w szczególności wyroków sądowych). Współstosowanie Konstytucji i ustaw jest słabszą wersją bezpośredniego stosowania norm ustawy zasadniczej. Ma ona miejsce wtedy, gdy dana materia prawna jest uregulowana równocześnie po części w Konstytucji i po części w ustawie zwykłej. Współstosowanie polega na ustaleniu właściwego sensu normy ustawy za pomocą normy Konstytucji, z

przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej. Można by z tego wnioskować, że Konstytucja ma w procesie współstosowania z ustawą przede wszystkim lub wyłącznie znaczenie dla właściwej wykładni ustaw (K. Działocha, *Komentarz do art. 8 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlickiego, t. V, s. 44-45). Skorzystanie z metody współstosowania norm ustawy zasadniczej i przepisów UZEF w procesie rozpatrywania odwołań od decyzji organów emerytalnych dotyczących ustalenia na nowo świadczenia emerytalno-rentowego jest niemożliwe. Prawidłowa wykładnia przepisów ustawy szczególnej doprowadzi do wniosku, że są one rażąco sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi. Z tego względu, zdaniem Opiniującego, uzasadnionym jest zastosowanie przez sądy powszechne samoistnego stosowania norm ustawy zasadniczej.

Legitymację do badania zgodności ustaw z Konstytucją ma Trybunał Konstytucyjny (art. 188 Konstytucji). Niemniej, pomimo przyznania TK upoważnienia do oceny konstytucyjności aktu prawnego i możliwości jego uchylecia w razie stwierdzenia, że akt ten jest sprzeczny z normami ustawy zasadniczej, niezależne i bezstronne sądy powszechne mają swobodę w wyborze podstawy orzekania.

Z artykułu 8 ust. 2 Konstytucji wynika obowiązek każdego organu, a zatem i sądu, do stosowania przede wszystkim Konstytucji i to w sposób bezpośredni. Dlatego też SN coraz częściej wyraża pogląd, że on sam i inne sądy upoważnione są do oceny niezgodności między Konstytucją, a aktami niższego rządu i w razie jej stwierdzenia do bezpośredniego stosowania Konstytucji. Niezastosowanie przepisu aktu rangi ustawowej oznacza zastosowanie ustawy zasadniczej i to zastosowanie jej bezpośrednio (W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP w orzecznictwie Sądu Najwyższego* [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, (red.) K. Działocha, s. 58).

Pogląd, że sądy mają kompetencję do kontroli konstytucyjności ustaw jest poglądem powszechnym w praktyce sądów, także SN. Aktualnie z uwagi na sytuację polityczną i zaburzoną działalność TK, SN coraz częściej orzeka na

podstawie norm konstytucyjnych. Chociażby w uchwale 7 sędziów z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt. I KZP 4/17 rozpoznając zagadnienia prawne sądu powszechnego w sprawie II KK 313/16, SN swoje stanowisko oparł korzystając z zasady określonej w art. 8 ust. 2 Konstytucji (uchwała 7 sędziów SN z 31 maja 2017 r., sygn. akt I KZP 4/17, baza orzeczeń SN: <http://www.sn.pl>).

Powyższy pogląd znajduje poparcie także w brzmieniu art. 178 Konstytucji, tj. normy wskazującej na podleganie sędziów wyłącznie Konstytucji i ustawom. Wykładania analizowanego przepisu dotyczącego niezawisłości sędziowskiej doprowadza do wniosku, że sędzia nie podlega żadnym naciskom i żadnym zależnościom z zewnątrz, szczególnie ze strony władzy wykonawczej (por. wyr. TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. sygn. K. 8/99, OTK ZU 1999/3 poz. 41.)

Z uwagi na zasadę nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa, także w stosunku do ustaw należy stwierdzić, że w razie konfliktu ustawy z Konstytucją sądy mają prawo kontroli przepisów ustawy i w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją mogą odmówić zastosowania ustawy. Przepisy niekonstytucyjnej ustawy w sprawie rozpatrywanej przez sąd nie będą zastosowane, sąd zastosuje przepis konstytucyjny (K. Działocha, *Komentarz do art. 8 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlickiego, t. V, s. 50).

Podsumowując, z uwagi na brak możliwości nadania UZEF przymiotu zgodności z Konstytucją, sądy powszechne w sprawach dotyczących przepisów ww. ustawy szczególnej, powinny skorzystać z zasady określonej w art. 8 ust. 2 Konstytucji. Tylko procedowanie z powołaniem wprost na normy ustawy zasadniczej zagwarantuje stronom sprawiedliwe rozstrzygnięcie.