

Piotr Lewandowski

Kancelaria Prawnicza Drożdżał Lewandowski Elbląg–Gdynia

doktorlewandowski@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1895-8404>

Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Częstochowie z 31 maja 2019 r., 4 U 241/19

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2019.028>

Teza orzeczenia: Sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z pierwszeństwem ich stosowania przed prawem krajowym, w tym krajową Konstytucją. Niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych, jest podstawowym obowiązkiem sądu krajowego.

Sąd Okręgowy w Częstochowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pod przewodnictwem SSO Marka Przysuchy rozpoznał w dniu 31 maja 2019 r.¹ w Częstochowie sprawę J. K. przeciwko dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. (dalej: ZER MSWiA) o wysokość policyjnej renty inwalidzkiej, zawisłej na skutek odwołania J. K. od decyzji dyrektora ZER MSWiA w W. z dnia 10 sierpnia 2017 r. Sąd zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał Dyrektora ZER MSWiA w W. do przeliczenia renty J. K., poczynając od 1 października 2017 r., z pominięciem art. 22a ust. 1 do 3 Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r.

¹ Wyrok dostępny na www.czestochowa.so.gov.pl (dostęp: 1.10.2019 r.).

o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708).

Glosowany wyrok zwraca uwagę nie tylko prawidłowością rozstrzygnięcia zawartego w tenorze sentencji i słusznością tezy, z którymi można się tylko zgodzić i w pełni zaaprobować, ale także szeregiem nowości, rzadko występujących do tej pory w polskim orzecznictwie w ogólności, a w sprawach tzw. dezubekizacyjnych w szczególności.

Po pierwsze, należy poruszyć kwestię czasu. Biorąc pod uwagę oznaczenie sygnatury akt, można zasadnie stwierdzić, że sprawa zawisła przed Sądem Okręgowym w Częstochowie w 2019 r. i w tym samym roku w maju została merytorycznie rozstrzygnięta. Sąd Okręgowy w Częstochowie został wskazany przez Sąd Apelacyjny w Warszawie jako właściwy do rozstrzygnięcia sprawy odwołania od decyzji dyrektora ZER MSWiA w miejsce Sądu Okręgowego w Warszawie, który zgodnie z przepisem art. 461 § 2 (1) kpc jest jedynym właściwym miejscowo sądem rozstrzygającym takie sprawy. Wskazanie innego sądu w trybie art. 44 kpc trwało 15 miesięcy, czyli trzykrotnie dłużej niż wydanie merytorycznego orzeczenia przez Sąd Okręgowy w Częstochowie. Glosator miał możliwość, działając jako pełnomocnik powodów w analogicznych sprawach o uchylenie decyzji emerytalnych lub rentowych wydanych przez dyrektora ZER MSWiA na podstawie przepisów art. 15 a (dotyczy emerytur) i 22a (dotyczy rent) wobec byłych funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, przeanalizowania postępowań w 13 sprawach. Wszystkie zawisły przed Sądem Okręgowym w Warszawie w 2017 r. i do dnia dzisiejszego żadna nie została merytorycznie rozstrzygnięta.

Po drugie, trzeba zwrócić uwagę na wolę wydania wyroku merytorycznego. Sąd Okręgowy w Częstochowie nie uległ często wy-

stępującej w sprawach „dezubekizacyjnych” pokusie uniknięcia wydania wyroku co do meritum poprzez stosowanie przepisów proceduralnych², przede wszystkim przepisu art. 177 § 1 pkt 3 (1) kpc i powołanie się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1994 r.³ Wskazany przepis kpc wprowadza tzw. zawieszenie fakultatywne z urzędu, uprawniając sąd do zawieszenia postępowania, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym albo Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z kolei przedmiotowy wyrok Sądu Najwyższego dopuścił, na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 kpc, zawieszenie postępowania w sprawie cywilnej także w przypadku przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu przez sąd w innej sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności z Konstytucją ustawy, która ma być zastosowana⁴. Biorąc pod uwagę wspomniane sprawy analizowane przez glosatora, należy wskazać, że sądy orzekające skorzystały z możliwości fakultatywnego zawieszenia postępowania we wszystkich 13 sprawach⁵. W żadnej sądy nie zastosowały fakultatywności na korzyść powodów. Tym samym doprowadziły do

² Z danych statystycznych Sądu Okręgowego w Warszawie na 31 sierpnia 2019 r. wynika, że na 18 906 odwołań od decyzji emerytalno-rentowych funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin 10 526 zostało zawieszonych z uwagi na pytania do Trybunału Konstytucyjnego złożone 24 stycznia 2018 r. przez Sąd Okręgowy w sprawie o sygn. akt. XIII 1 U 326/18. Spośród nich 3898 spraw Sąd Apelacyjny w Warszawie przekazał innym sądom w trybie przepisu art. 44 kpc. W pięciu (sic!) sprawach sądy przywróciły powodom emerytury, „Gazeta Wyborcza” 29 października 2019 r., s. 20.

³ Sygn. akt I PRN 61/94, OSNAPIUS 1/1995, poz. 6.

⁴ Wyrok ten zachował swoją aktualność, patrz. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lutego 2017 r., sygn. akt III AUz 74/17, OSAKat 2017 nr 3, poz. 1, www.orzeczenia.ms.gov.pl, Legalis 1576286 (dostęp: 28.10.2019 r.).

⁵ Z 13 wspomnianych postępowania w 10 postępowaniach, w których do tej pory orzekały sądy apelacyjne w II instancji, oddalono zażalenia na postanowienia o zawieszeniu postępowania. Glasatorowi znane jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach o sygn. akt III A Uz 236/19, w którym sąd przychylił się do zażalenia na zawieszenie postępowania (postanowienie nie

naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁶.

Nie można nie zauważyć, że doszło do powstania swoistej próżni procesowej, skutkującej pozbawieniem stron możliwości skutecznego działania procesowego we własnej sprawie. Taki stan nie pojawiłby się, gdyby sądy miały wolę rozpoznania wydania wyroku merytorycznego. Natomiast zmiana tego stanu *de lege lata* możliwa jest tylko w trybie przewidzianym przez przepis art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc poprzez wszczęcie nowego postępowania z zarzutem naruszenia „rozsądnego terminu” rozpatrzenia sprawy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego jako źródła standardów konwencyjnych odwołuje się w art. 1 ust. 3 ustawy z 17 czerwca 2004 r., ocena, czy termin jest rozsądny, wymaga uwzględniania czterech czynników: 1) skomplikowania sprawy (*complexity of the case*), 2) zachowania skarżącego (*the conduct of applicant*), 3) zachowania odnośnych władz sądowych lub administracyjnych (*the conduct of the authorities concerned*), 4) wagi sprawy dla skarżącego⁷. Sprawy

zostało opublikowane na stronie sądu w Portalu Orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Katowicach).

⁶ Tak prowadzone postępowanie w sprawie narusza przepis art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zgodnie z którym „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”. Tym samym spełnione zostały przesłanki przedmiotowej wystąpienia z skargą na przewlekłość postępowania, określone w przepisie art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zmianami).

⁷ P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6, notka 2 Kryteria, pkt 3*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, tom 1, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Legalis 2010.

„dezubekizacyjne” nie są skomplikowane pod względem prawnym⁸. Nie wymagają rozbudowanego postępowania dowodowego, opierają się wyłącznie na dokumentach dostępnych bez większych trudności. Nie wymagają również korzystania z opinii biegłych. Sąd nie musi przeprowadzać przeliczeń. Skarżący w toku postępowania w żadnym stopniu nie przyczyniali się do przedłużania postępowania. W sprawach nie występuje inny sąd lub organ inny niż pozwany ZER MSWiA. Wreszcie każda dotyczy wysokości emerytury i renty. Należą zatem do spraw o podstawowym znaczeniu dla skarżących, których nagle, w sposób naruszający zasady państwa prawnego, pozbawiono emerytury lub renty w dotychczasowej wysokości. Z analizy powołanych 13 postępowań wynika, że w każdym z nich występują cztery wskazane powyżej czynniki, a mimo to sądy podejmują czynności skutkujące nieuzasadnionym naruszeniem rozsądnego terminu rozstrzygnięcia sprawy. Natomiast Sąd Okręgowy w Częstochowie uwzględnił wszystkie wymienione czynniki i wydał wyrok w sprawie w rozsądnym terminie.

Jeśli zastosować model sylogistyczny, to rozstrzygnięcie sporu między państwem a byłymi funkcjonariuszami Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzinami może wynikać z zastosowania norm, przewidzianych *expressis verbis* lub w sposób dorozumiany w prawie, a mianowicie normy statuującej nieważność decyzji administracyjnej, normy dopuszczającej rozproszoną kontrolę konstytucyjności i normy statuującej hierarchiczną regułę kolizyjną. W przypadku modelu niesylogistycznego wystarczyłoby zastosować warunkową relację pierwszeństwa między zasadami⁹.

Nieważność przedmiotowej decyzji rentowej może być stwierdzona na podstawie przepisu art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 180 i 181 kodeksu postępowania administracyjnego ze względu na to,

⁸ Co należy zakwalifikować jako sprawy skomplikowane, rozstrzygał ETPCz w szeregu orzeczeń powołanych w: *ibidem*, pkt 4.

⁹ R. Aleksy, *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010, s. 82.

że akt, na który powołuje się ZER MSWiA w swoich decyzjach, został przyjęty 16 grudnia 2016 r. przez organ pozbawiony możliwości uchwalania ustaw z powodu braku kworum wymaganego dla ustawodawcy przepisem art. 120 Konstytucji.

Jedną z przesłanek obowiązywania aktu prawnego jest ustanowienie go w odpowiedniej formie i trybie przez podmiot kompetentny do prawotwórstwa. W przypadku ustawy Konstytucja wskazuje sejm jako podmiot kompetentny do podejmowania ustaw, przy czym art. 120 Konstytucji wprowadza dodatkowy przymiot, a mianowicie, aby sejm mógł uchwalać ustawy, wymagana jest obecność w trakcie głosowania co najmniej połowy posłów. Powołany akt z dnia 16 grudnia 2016 r. został podjęty w trybie nadzwyczajnym poza salą plenarną, w Sali Kolumnowej Sejmu, niewyposażonej w urządzenia elektroniczne służące do obliczania głosów. W tej sytuacji ustalenie kworum wymaga takich działań organizacyjnych, aby nie było żadnych wątpliwości co do rzetelności liczenia kworum i sprawdzenia, czy osoby znajdujące się w Sali Kolumnowej są posłami. Takich działań nie podjęto¹⁰. Tym samym w konsekwencji żadne z głosowań w Sali Kolumnowej nie zostało przeprowadzone w prawidłowy sposób, co skutkuje brakiem przymiotu ustawy dla „aktu”, przyjętego przez gremium zebrane w Sali Kolumnowej 16 grudnia 2016 r.

Norma dopuszczająca rozproszoną kontrolę konstytucyjności wynika *expressis verbis* z treści przepisu art. 178 ust. 1 Konstytucji. Sąd jest zobowiązany do takiej kontroli ze względu na treść normy

¹⁰ Z oficjalnego protokołu z posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 r. (s. 65) wynika, że przed głosowaniem nad ustawą budżetową poseł Sławomir Nitras zakwestionował istnienie kworum i zgłosił wniosek o „stwierdzenie kworum”. Przepis art. 184 ust. 3 pkt 11 Regulaminu Sejmu uznaje taki wniosek za formalny, który podlega przegłosowaniu większością głosów posłów obecnych. Należy uznać, że wniosek o stwierdzenie kworum jest przesłanką uznania braku kworum, co kreuje nowe, wzruszalne domniemanie prawne. Marszałek może zarządzić głosowanie nad odrzuceniem wniosku. Z protokołu z 33 posiedzenia Sejmu nie wynika, aby takie głosowanie przeprowadzono. Wniosek formalny posła, jeśli zostałby przyjęty, powinien skutkować sprawdzeniem przed zarządzeniem głosowania zarówno ilości, jak i tożsamości osób znajdujących się na tymczasowej sali posiedzeń. Jeśli w wyniku sprawdzenia ustalono by wymagane kworum, domniemanie braku kworum zostałoby skutecznie wzruszone. W trakcie posiedzenia w dniu 16 grudnia 2016 r. takich czynności nie podjęto.

konstytucyjnej, która ustanawia podległość sędziów tylko Konstytucji i ustawom. Sędziowie w swojej praktyce orzeczniczej ustalają, jakie prawo będą stosować, a jakie nie będzie wykorzystane do subsumpcji stanu faktycznego. Mają zatem uprawnienia decyzyjne w odniesieniu do wszystkich źródeł prawa, w tym Konstytucji, którą zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji stosuje się bezpośrednio. Można wskazać, że decyzje administracyjne wydane z powołaniem się na przepisy art. 15a i art. 22a ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. naruszają konstytucyjną zasadę praworządności, zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę ochrony godności człowieka, zasadę szanowania wolności i praw innych oraz zasadę równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji.

Z zasady państwa prawnego, wyrażonej w przepisie art. 2 Konstytucji, wywodzi się zasada ochrony praw nabytych. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyłączyło z zakresu ochrony tylko prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie oraz prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego¹¹. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Wobec wnoszących odwołanie funkcjonariuszy nie ma podstaw do twierdzenia, że ich indywidualne prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej w określonej wysokości zostały nabyte niesłusznie. Tego poglądu nie może zmienić negatywna ocena przez ustawodawcę celów, do jakich władza wykorzystywała działalność niektórych organów i służb bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Nie można także stwierdzić, iż właśnie teraz, po latach wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych, wydarzyło się coś wyjątkowego, co tłumaczyłoby wprowadzenie kwestionowanych regulacji. To z kolei uzasadnia zarzut, że ustawodawca kieruje się wyłącznie motywami politycznymi, które – jako zmienne w czasie i arbitralne – nie mogą być przesłanką ograniczenia lub pozbawie-

¹¹ Por. wyrok z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK I/1992r., wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114, wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100, wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTKZU nr 7/2000, poz. 165 i wyrok z 13 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8.

nia nabytych prawidłowo praw lub wolności. Polityzacja ograniczeń praw nabytych jest niezgodna z dotychczasowym rozumieniem zasady ich ochrony, formułowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹².

Przepis art. 30 Konstytucji wprowadza zasady równości i niedyskryminacji w powiązaniu z gwarancją godności człowieka. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 4 kwietnia 2001 r.¹³ uznał, że zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie ich działania nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności¹⁴.

W związku merytorycznym z przepisem art. 30 pozostaje przepis art. 31 Konstytucji. Przepis art. 15a ustawy nowelizacyjnej z 16 grudnia 2016 r. narusza art. 31 ust. 1 Konstytucji, nakładający na każdego obowiązek szanowania wolności i praw innych. Taki obowiązek ciąży również na organach państwa, w tym na sejmie. Przepis art. 15a jest również niezgodny z przepisem art. 31 ust. 3, ponieważ formułując treść tego przepisu, ustawodawca przekroczył granice wyznaczone konstytucyjnie dla ograniczeń wolności i praw obywatela. Przepis art. 31 ust. 3 dopuszcza ustanawianie

¹² Por. postanowienie z dnia 17 lutego 1999 r., Ts. 154/98, OTK ZU nr 2(24), s. 191 i wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU5/2000, s. 830.

¹³ Sygn. akt K 11/00, OTK ZU 2/2001, poz. 54.

¹⁴ Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest m.in. istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym. Oczywiście jest, że ludzka godność może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie. Należy zauważyć, że ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. jest już drugą regulacją dotyczącą obniżenia świadczeń osobom, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944–1990 (pierwsza została uchwalona dnia 23 stycznia 2009 r.). Obniża, już po raz drugi, ale zdecydowanie bardziej, świadczenie wnoszącego odwołanie, nie ograniczając się do praw nabytych za okres jego służby w PRL 1990 r., ale odbiera także świadczenia wypracowane w III RP.

ograniczeń tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenie świadczeń emerytalno-rentowych nie zostało ustanowione w ustawie, nie ma też podstaw do przyjęcia, że ograniczanie tych świadczeń za okres do 1989 r. i drastyczne obniżenie wnoszącemu odwołanie emerytury lub renty inwalidzkiej za okres po 1989 r. wyczerpuje dyspozycję normy z przepisu art. 31 ust. 3 zd. 1.

Zasada równości wobec prawa i niedyskryminacji wyrażona jest w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Również przepis art. 14 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zawiera zakaz dyskryminacji, co stanowi, że korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. Na gruncie konstytucyjnym zasada równości i niedyskryminacji jest zarówno normą prawa przedmiotowego, jak i normą szczególnego rodzaju prawa podmiotowego, prawa do równego traktowania podmiotów znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 marca 1988 r.¹⁵ uznał, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Ustawa nowelizacyjna z 16 grudnia 2016 r. godzi w zasadę równości wobec prawa i niedyskryminacji. W przepisach ustawy ustawodawca wyróżnił, z konotacją pejoratywną, spośród wszystkich uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych grupę osób, które pełniły służbę na rzecz państwa totalitarnego. Ustawa nie rozróżnia natomiast w wyróżnionej grupie osób, które pełniły służbę

¹⁵ Sygn. akt U 7/87, OTK.ZU 1988, poz. 1.

jedynie na rzecz totalitarnego państwa, od tych, które zostały następnie pozytywnie zweryfikowane i pełniły służbę także na rzecz państwa demokratycznego. W konsekwencji wprowadzonej regulacji wszystkie osoby, które miały jakikolwiek epizod w służbie na rzecz państwa totalitarnego, a następnie – nawet przez wiele lat – pełniły także służbę na rzecz III RP, państwa demokratycznego, zostają dotknięte represjami ustawy, tj. obniżeniem świadczeń emerytalno-rentowych, tych wypracowanych zarówno przed 1990 r., jak i po tej dacie. Wprowadzając opisaną regulację, ustawodawca złamał zasadę równości wobec prawa, ponieważ konstytucyjnie niedopuszczalne jest zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy w zakresie nabywania przez nich uprawnień rentowych i emerytalnych, począwszy od 1990 r., w oparciu o kryterium pełnienia przez część z nich służby także do 1990 r. Każdy funkcjonariusz organów bezpieczeństwa Polski Ludowej, który pozytywnie przeszedł weryfikację i został zatrudniony w nowo tworzonych służbach, musi mieć za tę służbę w pełni gwarantowane, równe prawa z powołanymi do tych służb po raz pierwszy od 1990 r., w tym równe prawa do korzystania z ustalonych dla służb mundurowych zasad zabezpieczenia społecznego. Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2010 r.¹⁶

W sprawach tzw. dezubekizacyjnych zbadanie zarzutów w zakresie naruszenia Konstytucji i konwencji międzynarodowej mieści się zarówno w uprawnieniach procesowych sądu odwoławczego (brak zakazu proceduralnego), jak i w uprawnieniach decyzyjnych w odniesieniu do wszystkich źródeł prawa materialnego (nakaz stosowania prawa materialnego, w tym Konstytucji).

Jednak Sąd Okręgowy w Częstochowie w pełni zasadnie wywiódł swoje rozstrzygnięcie z analizy swoistej relacji między zasadami podstawowymi Unii Europejskiej a ustawą z 16 grudnia 2016 r. Odstąpił jednak od ustalenia nieobowiązywania norm wynikających z przepisów art. 15a i 22a ustawy z 16 grudnia 2016 r. ze względu na ich sprzeczność z normami wyższego rzędu, a więc nie zastosował hierarchicznej reguły kolizyjnej. Odszedł również od modelu sylogi-

¹⁶ Sygn. akt K 6/09, OTK ZU 2a/2010, poz. 15.

stycznego, właściwego do wyprowadzania konsekwencji prawnych wyłącznie z norm prawnych w procesie subsumpcji. Sąd w ramach procesu odwołuje się do multicentrycznego modelu sądowego stosowania prawa. Oznacza to, że sędzia nie jest związany ustawą w sytuacji jej kolizyjności z Konstytucją i prawami podstawowymi Unii. Norma sprzeczna z prawem wspólnotowym lub z Konstytucją nie musi być usunięta z systemu poprzez formalną derogację, może być pominięta przez sąd¹⁷. Ta konstatacja sądu wskazuje na zastosowanie w procesie rozstrzygnięcia sporu warunkowej relacji pierwszeństwa pomiędzy zasadami. Jest to relacja zaproponowana przez Roberta Alexy'ego, w miejsce relacji właściwych modelowi syllogistycznemu, oparta na założeniu, że w konkretnych sytuacjach wartości mają różną wagę i że za każdym razem wartość o większej wadze ma pierwszeństwo¹⁸. Ustalenia w tym zakresie wymagają zastosowania trzypoziomowej argumentacji. Na pierwszym poziomie stwierdza się istnienie sytuacji napięcia między zidentyfikowanymi zasadami, drugi poziom obejmuje ustalenie warunków konkretnego przypadku i wreszcie na trzecim poziomie – można nazwać go decyzyjnym – ustala się wystarczający powód przesądzający o pierwszeństwie. Sąd zidentyfikował wartości, które podlegałyby wazeniu. Z jednej strony jest to odpowiedzialność obywateli Unii Europejskiej oparta na winie zbiorowej oraz ingerencja ustawodawcy w konstytucyjne uprawnienia sądów do wymierzania sprawiedliwości¹⁹, z drugiej wartość wyrażona w sześciu zasadach podstawowych, a mianowicie zasada godności ludzkiej, zasada rządów prawa, zasada równości i niedyskryminacji, zasada ochrony prawa do rzetelnego procesu i efektywnej kontroli sądowej, zasada proporcjonalności i zasada ochrony prawa własności. Sąd w uzasadnieniu wyroku (z zastosowaniem nowej formy, opartej na uzasadnieniach orzeczeń ETPCz czy Trybunału Sprawiedliwości UE) posłużył się argumentacją z pierwszego i drugiego poziomu warunkowej relacji

¹⁷ Uzasadnienie, s. 7.

¹⁸ R. Alexy, *op.cit.*, s. 80–81 i cytowane tam orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na temat wazienia dóbr, w tym orzeczenie w sprawie Lebach i zastosowaną tam trójstopniową argumentację, s. 84–85.

¹⁹ Uzasadnienie, s. 5.

pierwszeństwa. Trzeci poziom zwięźczył konkluzją, że w kraju deklarującym się jako demokratyczne państwo prawne, aby obowiązywała norma sądowego rozstrzygnięcia zawierająca określoną zasadę, nie może być ona sprzeczna z zasadami i prawami podstawowymi UE²⁰, tym samym przyznając większą wagę wartości 6 zasad.

Sąd Okręgowy w Częstochowie swój w pełni świadomy wybór metodologiczny poprzedził ustaleniem co do powszechności praw podstawowych UE i związania nimi sądów krajowych. Można zasadnie przyjąć, że przepisy art. 9 i art. 91 Konstytucji oraz art. 4 ust. 3 i art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) bezspornie nadają prawom podstawowym Unii Europejskiej charakter praw bezpośrednio stosowalnych. W takiej sytuacji każdy sędzia krajowy z powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale obowiązek pominąć w procesie sądowego stosowania prawa ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej. Sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z prawem pominięcia regulacji krajowych naruszających te prawa²¹.

Głosowane orzeczenie wypełnia przedstawione wyżej standardy, wobec czego zasługuje na pełną aprobatę.

STRESZCZENIE

Głosa do wyroku Sądu Okręgowego w Częstochowie z 31 maja 2019 r., 4 U 241/19

Sąd Okręgowy w Częstochowie uznał, sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z pierwszeństwem ich stosowania przed

²⁰ Ibidem, s. 7.

²¹ *Ens rationis*, jednak podlegający, w ocenie glosatora, odrzuceniu *a limine*, to teza, że obywatele Unii Europejskiej mają prawa podstawowe w ograniczonym zakresie, wynikającym z dowolnego uznania tych, którzy przejęli władzę ustawodawczą i swobodnie zmieniają zakres tych praw. W przypadku gdy zmiana praw podstawowych przez ustawodawcę krajowego narusza godność człowieka, a z taką zmianą mamy do czynienia w ustawie z 16 grudnia 2016 r., taka teza jest niezgodna z wartościami (przede wszystkim nienaruszalności godności

prawem krajowym, w tym krajową Konstytucją. Niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych, jest podstawowym obowiązkiem sądu krajowego.

Słowa kluczowe: prawa podstawowe UE; warunkowa relacja pierwszeństwa pomiędzy zasadami; uprawnienia emerytalne; sprawy „dezubekizacyjne”

SUMMARY

A gloss to the judgement of 31 may 2019
of the District Court in Częstochowa, 4 U 241/19

The District Court has ruled that a national judge must apply fundamental rights of the EU with precedence over national law, including the Constitution. An independent and effective judicial control, including control of respecting fundamental rights, is main duty of a national court.

Keywords: fundamental rights of the EU; conditional precedence between rules; pension rights; “dezubekizacyjne” cases

BIBLIOGRAFIA

Aleksy R., *Teoria praw podstawowych*, Warszawa 2010.

Hofmański P., Wróbel A., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, tom 1, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Legalis 2010.

ludzkiej), które zawarto w art. 2 TUE oraz w art. 1 Karcie praw podstawowych (art. 1), stanowiącymi fundament systemu prawnego Unii Europejskiej.

