

*Marta Derlatka*¹*Kancelaria Adwokacka***BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE KONSTYTUCJI PRZEZ SĄDY
W SPORACH O PRAWA SOCJALNE FUNKCJONARIUSZY
SŁUŻB MUNDUROWYCH**DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2022.017>

Date of receipt: 07.12.2022

Date of acceptance: 09.03.2023

Streszczenie. W niniejszym artykule poddano analizie, w jaki sposób polskie sądy stosują przepisy Konstytucji z 1997 r. w rozstrzyganiu indywidualnych spraw i kontrowersji. Jako przykład posłużą roszczenia emerytalne środowiska policjantów i innych tzw. formacji mundurowych. Istnieje kilka technik stosowania przepisów konstytucyjnych przez sądy cywilne, karne i administracyjne. Najczęstszą, również w zakresie prezentowanym w niniejszym artykule, jest technika współstosowania przepisów konstytucyjnych i ustawowych. W praktyce często oznacza to, że sąd dokonuje reinterpretacji ustawy w celu zapewnienia jej zgodności z wymogami konstytucyjnymi. Taka "harmonijna wykładnia" może uratować konstytucyjność danej ustawy, ale może również skutkować odejściem od jej pierwotnego tekstu. Podobne techniki mają zastosowanie do interpretacji ustaw w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak również w świetle prawa UE. Ostatnie orzecznictwo w sprawach emerytalnych stanowi dobrą ilustrację wykładni harmonijnej i jej kreatywności. Stanowiska wypracowane przez lokalne sądy zostały ostatecznie potwierdzone przez Sąd Najwyższy. Niezależność "zwykłych sądów" w interpretacji konstytucji wzrosła w ciągu ostatnich siedmiu lat z powodu trwającego kryzysu wokół polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Niniejszy artykuł jest jednym z przykładów tego trendu, który ostatecznie może poddać w wątpliwość kontynuację kelsenowskiego modelu kontroli konstytucyjności w Polsce.

Słowa kluczowe: prawa socjalne, bezpośrednie stosowanie konstytucji, funkcjonariusze służb mundurowych, redukcja emerytur i rent, Trybunał Konstytucyjny.

The direct application of the Constitution by the courts in disputes over the social rights of uniformed services officers (Summary). This article discusses how Polish courts apply provisions of the 1997 Constitution in the adjudication of individual cases and controversies. The pension claims of the police officers area and other so-called "uniformed formations" serve as an example. There are several techniques in which the civil, penal, and administrative courts apply constitutional provisions. Most common, also for the area presented in this article, is the technique of co-application of constitutional provisions and statutory rules. In practice, it often means that the court reinterprets the statute with the aim to ensure its conformity with constitutional requirements. Such "harmonious interpretation" may save the constitutionality of the statute in question, but it also may result in a departure from its original text. Similar techniques apply to the interpretation of statutes in the light of the European Convention on Human Rights as well as in the light of the EU law. The recent case law on pension cases delivers a good illustration of the harmonious interpretation and its creativity. The

¹ Dr Marta Derlatka – Kancelaria Adwokacka, e-mail: marta.derlatka@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8588-1940.

positions elaborated by local courts were eventually confirmed by the Supreme Court of Poland. The independence of “regular courts” in constitutional interpretation has grown over the last seven years due to the ongoing crisis around the Polish Constitutional Court. This article is one example of this trend, which ultimately, may put in doubt the continuation of the Kelsenian model of constitutional review in Poland.

Keywords: social rights, direct application of the constitution, uniformed services officers, reduction of pensions, Constitutional Court.

Prawa socjalne są szeroko regulowane w polskiej Konstytucji, a sposób ich rozumienia i stosowania jest też wyznaczany przez ogólniejsze klauzule konstytucyjne, w pierwszym rzędzie – przez zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Spory wynikające na tle praw socjalnych zajmują znaczącą część sądowych wokand. Jest oczywiste, że – choć sądy w pierwszym rzędzie koncentrują się na stosowaniu przepisów ustawodawczych, nierzadko są też konfrontowane z argumentami konstytucyjnymi. Co więcej, przynależność Polski do struktur europejskich i – wynikająca stąd – wieloskładnikowość systemu norm obowiązujących w Polsce, wymaga, by sądy rozstrzygały sprawy indywidualne w nawiązaniu do europejskich traktatów o prawach człowieka (zwłaszcza – EKPCz) oraz do prawa UE. Rodzi to pytanie, w jakim zakresie przepisy konstytucyjne (a także przepisy europejskie) znajdują bezpośrednie zastosowanie przed polskimi sądami.

Problem ten zostanie tu zaprezentowany na tle aktualnych sporów o prawa socjalne funkcjonariuszy służb mundurowych, którzy pełnili służbę częściowo przed, a częściowo po roku 1990. Chodzi, w pierwszym rzędzie, o – gwarantowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji – prawo do emerytury i renty². Spory emerytalne należą do kategorii spraw, które wymagają szczególnej staranności w ich badaniu przez władze krajowe, a w sytuacji, o której będzie mowa, zadanie sądów stało się dodatkowo skomplikowane.

O problematyce sądowego stosowania konstytucji mówiło się już w latach 50-tych³, później dyskusja ożyła w latach 80-tych, a następnie nowy wymiar zyskała po uchwaleniu konstytucji z 97 r. (zob. Witkowski, 1998). Temat bezpośredniego stosowania konstytucji był wielokrotnie przedmiotem zainteresowania doktryny (zob. Garlicki, 2023, i przywołana tam literatura, m.in.: Działocha, 2005; Garlicki, 1999; Jaskiernia, 2018; Mączyński, 2000; Nita, 2002; Tuleja, 2003). Nawiązując do systematyki proponowanej przez L. Garlickiego, stosowanie konstytucji może przybrać trzy zasadnicze formy:

1. stosowania samoistnego, gdy norma konstytucyjna staje się zasadniczą podstawą rozstrzygnięcia;
2. współstosowania – wówczas norma konstytucyjna i norma ustawowa są stosowane niejako łącznie, razem kreując zasadę prawną, stanowiącą podstawę dla rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Oznacza to, że norma konstytucyjna wyznacza rozumienie przepisów ustawowych, wskazując na interpretacje najbliższe wymaganiom konstytucyjnym i wykluczając interpretacje, których z tymi przepisami nie uda się połączyć;
3. stosowania kolizyjnego, gdy sąd dochodzi do wniosku, że przepis (norma) ustawy nie daje się połączyć z konstytucją – sąd nie może wprawdzie stwierdzić

² Zgodnie z 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. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

³ Zob. zwłaszcza uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 12 lutego 1955 r., „Państwo i Prawo” 1955, z. 7-8, s. 288 i n.

niekonstytucyjności ze skutkiem *erga omnes*, ale może odmówić zastosowania niekonstytucyjnego przepisu do rozpatrywanej sprawy. *De facto* dochodzi więc do wyłączenia stosowania przepisu ustawy, jako niekonstytucyjnego.

Najbardziej rozwinięta w orzecznictwie sądowym, niezależnie od przyjętego w państwie modelu kontroli konstytucyjności, jest technika współstosowania. Daje ona wyraz poszanowaniu domniemania zgodności z konstytucją, jest mniej konfliktogenna niż otwarta odmowa zastosowania przepisu ustawy, jest traktowana jako forma interpretacji przepisu ustawy, co jest konstytucyjną kompetencją i zadaniem każdego sądu. Technika współstosowania widoczna jest w praktyce sądów wszystkich szczebli, zarazem jednak przybiera często postać „współstosowania wtórnego”, gdy sądy niższe powołują się na orzeczenia SN bądź NSA ustalające konstytucyjnie właściwą wykładnię ustawy. Do czasu kryzysu konstytucyjnego sądy dokonując interpretacji opierały się też na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), więc częściej można było znaleźć w orzecznictwie odwołania do orzeczeń TK niż do samej konstytucji. Sytuacja zmieniła się po 2016 r., bo „nowy” TK stracił swój autorytet orzeczniczy, a sądy zostały niejako zmotywowane do samodzielnego działania.

Raz jeszcze trzeba podkreślić, że technika współstosowania polega na łącznym stosowaniu przepisów konstytucyjnych i ustawowych dla skonstruowania normy będącej podstawą rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej. Przy pomocy normy konstytucyjnej dokonuje się interpretacji przepisów ustawowych, więc ostatecznego ustalenia ich treści normatywnej. Takie stosowanie konstytucji może przybierać różne formy:

1. Poczynając od przywołania konstytucji trochę jako ozdobnika – tzw. stosowania ornamentacyjnego, czyli sądy przywołują konstytucję, choć nie jest to bezwzględnie konieczne, a sprawę można rozstrzygnąć, stosując prostą wykładnię przepisu ustawy.
2. Stosowania legitymizacyjnego – kiedy konstytucja jest przywoływana dla wzmocnienia argumentacji sądu. Sąd wybiera interpretację przepisu najbardziej odpowiadającą wymaganiom konstytucyjnym.
3. Stosowania modyfikacyjnego – kiedy sąd wykorzystując konstytucję dokonuje kreatywnej interpretacji przepisu ustawy. Kreatywność ta przybiera różne stopnie intensywności – bywa, że prowadzi to do rozszerzenia lub zawężenia zakresu stosowania przepisu ustawy, a także do „odnalezienia” w tym przepisie dodatkowych elementów treściowych. Elementów tych nie ma wprawdzie w tekście przepisu, ale – wynikając z przepisów rangi konstytucyjnej – stają się koniecznym składnikiem tego przepisu. Tą drogą sąd usuwa zarzut, że ustawa jest niezgodna z konstytucją, unika więc konieczności odmowy jego zastosowania. Sąd nie usuwa przepisu z systemu prawnego, bo tego uczynić nie może, ale nadaje mu nowe znaczenie, niekoniecznie zgodne z literalnym rozumieniem przepisu i intencją ustawodawcy.

Orzecznictwo sądów w sprawach dotyczących redukcji emerytur i rent funkcjonariuszy dawnego aparatu bezpieczeństwa państwa dostarcza licznych i ciekawych przykładów obecnego podejścia do bezpośredniego stosowania konstytucji.

Sytuacja prawna funkcjonariuszy służb mundurowych: 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 (dalej jako „funkcjonariusze służb mundurowych”) od 2009 r. podlegała zmianom, stając się przedmiotem zainteresowania orzecznictwa i doktryny.

Pierwsza modyfikacja praw socjalnych byłych funkcjonariuszy służb mundurowych została wprowadzona ustawą z 23 stycznia 2009 r.⁴. Zmiana sprowadzała się do obniżenia podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby przepracowany w okresie od 1944 r. do 1990 r. z 2,6% do 0,7%, czyli o 1,9%. Był to przejaw tzw. sprawiedliwości tranzycyjnej, uzasadniającej odejście od uprzywilejowania świadczeń pobieranych przez funkcjonariuszy dawnego aparatu bezpieczeństwa państwa – w praktyce świadczenia te przybliżono do przeciętnych krajowych rent i emerytur. Świadczenia emerytalno-rentowe obniżono funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy byli objęci zakresem działania ustawy niezależnie od pozytywnego przejścia przez nich we wczesnych latach 90-tych weryfikacji.

Po nowelizacji z 2009 r. do Sądu Okręgowego w Warszawie wpłynął szereg odwołań, a finalnie sprawa trafiła do Trybunału Konstytucyjnego⁵. Wyrokiem z lutego 2010 r., Trybunał uznał zakwestionowane przepisy ustawy zaopatrzeniowej za zgodne z przywołanymi wzorcami, dał jednak pewne wskazówki na przyszłość podkreślając, że nie można uznać, że każda zmiana istniejących regulacji na niekorzyść pewnej grupy obywateli jest z gruntu zakazana, ale przy obniżaniu emerytur muszą zostać zachowane minimalne standardy zabezpieczenia społecznego, jak też zmiany muszą być dokonywane z pełnym poszanowaniem innych zasad konstytucyjnych, w szczególności wynikających z art. 2 Konstytucji (zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*). Stanowisko polskiego Trybunału potwierdził Strasburg w sprawie *Cichopek i inni przeciwko Polsce*⁶. Zmiany w zakresie uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy z 2009 r. były dla zainteresowanych niekorzystne, ale mieściły się w ramach prawnie dopuszczalnych standardów demokratycznego państwa prawnego, co stwierdził polski sąd konstytucyjny i potwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Kolejna modyfikacja uprawnień emerytalnych miała miejsce w 2017 r. – nowelizacją ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych⁷. Tym razem ustawodawca posunął się jeszcze dalej niż w roku 2009. Ustawa dokonała bardzo dotkliwej ingerencji w dotychczasowe ujęcie świadczeń emerytalno-rentowych wypłacanych funkcjonariuszom służb mundurowych.

Ustawa w dodanym art. 13b wprowadziła pojęcie „służby na rzecz państwa totalitarnego”. Przy czym za służbę „na rzecz totalitarnego państwa” uznano służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy, ale także odbywania szkolenia zawodowego i oddelegowania funkcjonariuszy do innych instytucji państwowych, o których mowa w ustawie. Przyjęty w art. 13b katalog osób zaliczanych do funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego jest niezwykle pojemny. Poza osobami uprawnionymi do świadczeń emerytalnych ustawa objęła swym zakresem także osoby uprawnione do renty inwalidzkiej i renty rodzinnej – ich świadczenia także zostały na tych samych zasadach drastycznie obniżone. Ponadto, poza znacznym rozszerzeniem zakresu podmiotowego w ustawie, wskazano, że emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru – za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których

⁴ Zob. ustawa 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin, (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145).

⁵ Zob. wyrok z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU 2A/2010.

⁶ Zob. decyzja ETPCz z 14 maja 2013 r., skarga nr 15189/10.

⁷ Zob. 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).

mowa w ustawie⁸. Nie było to jedyne ograniczenie. Wprowadzono także próg stanowiący, że wysokość emerytury nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁹. Powyższe dotyczy wszystkich funkcjonariuszy wymienionych w katalogu art. 13b ustawy z 2017 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb mundurowych (...).

Mocą ustawy IPN został zobligowany do wystawienia na podstawie wniosku organu rentowego informacji o przebiegu służby. Informacja jest wiążąca dla organu emerytalno-rentowego, ale nie jest wiążąca dla orzekających w przedmiotowych sprawach sądów.

W związku z radykalizmem i drastycznością przyjętych regulacji po nowelizacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 2017 r., do Sądu Okręgowego w Warszawie (dalej: SO) wpłynęła ogromna liczba spraw kierowanych przez funkcjonariuszy poszczególnych służb mundurowych. Z informacji Polskiej Agencji Prasowej wynika, że zmiana dotknęła blisko 39 tys. funkcjonariuszy, a do końca 2021 r. do sądów wpłynęło przeszło 25 tys. odwołań od decyzji ustalających nowy wymiar emerytur i rent. Zgodnie z właściwością wszystkie sprawy były kierowane do SO w Warszawie. Wobec zalania Sądu sprawami i zablokowania jego wydolności, sprawy były stopniowo przekazywane do właściwości sądów według miejsca zamieszkania odwołującego, dlatego też w chwili obecnej mamy do czynienia z orzecznictwem z różnych sądów okręgowych, a nie jedynie sądu warszawskiego, co naturalnie zwiększa reprezentatywność orzeczeń.

W odwołaniach podnoszono przede wszystkim argumenty konstytucyjne, choć również argumenty oparte na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i prawie Unii Europejskiej. Dnia 27 lutego 2018 r. do TK wpłynęło pytanie prawne SO w Warszawie, w sprawie konstytucyjności regulacji ustawy w zakresie emerytur (P 4/18). Kolejno do TK wpłynęły następne pytania prawne – dot. redukcji rent inwalidzkich w dn. 13 lipca 2020 r. (P 10/20) i dot. rent rodzinnych w dn. 28 czerwca 2018 r. (P 16/19).

Mimo, że pytania prawne wpłynęły w roku 2018 (emerytury i renty rodzinne) i 2020 (renty inwalidzkie), do dnia dzisiejszego TK merytorycznie rozpatrzył jedynie pytanie prawne odnoszące się do rent inwalidzkich, wydając wyrok w dn. 16 czerwca 2021 r. i uznając, że art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym jest zgodny z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Natomiast rozprawa dotycząca emerytur została formalnie zamknięta 6 października 2020 r., kilkakrotnie wyznaczano termin ogłoszenia wyroku, ale do dnia przekazania niniejszego artykułu do druku wyrok nie został ogłoszony. Sprawa dotycząca rent rodzinnych także nie została rozpoznana.

Dało to podstawy do przedłożenia ETPCz skarg na opieszałość działania sądowego (bo sprawy indywidualne w sądach były zawieszane w oczekiwaniu na rozstrzygnięcia TK) i niezdolność wyrokowania przez TK. W wyroku *Bieliński przeciwko Polsce*, ETPCz uznał, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 oraz art. 13 Konwencji¹¹, wskazując na kilka istotnych kwestii:

Po pierwsze stwierdził, iż doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie, w jakim Skarżącego pozbawiono prawa do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie, naruszenia art. 13 Konwencji poprzez pozbawienie Skarżącego prawa do skutecznego środka odwoławczego. Nie uznał natomiast naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w zakresie odnoszącym się do zapewnienia Skarżącemu prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu.

⁸ W 2009 r. wskaźnik obniżono do 0,7%.

⁹ Zob. art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy...

¹⁰ Zob. wyrok z 16 czerwca 2021 r., sygn. P10/20, OTK ZU A/2021, poz. 40.

¹¹ Zob. wyrok z 22 lipca 2022 r. *Bieliński v. Polska*, skarga nr 48762/19. Wyrok od 14 listopada 2022 r. jest prawomocny.

Po drugie w odniesieniu do relacji między długością postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym a okresem rozpoznania sprawy przez Sąd Okręgowy ETPCz uznał, że całkowitą długość postępowania można tylko częściowo przypisać opóźnieniom przed Sądem Okręgowym. Czas trwania postępowania w dużej mierze wynikał z długości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – sprawy przed TK są zawisłe przeszło 4 lata – i to TK przypisano zasadniczą winę za opieszałość rozpoznania sprawy.

Wydaje się tu, że sądy też nie pozostają zupełnie bez winy, bo w takiej sytuacji miały wyraźne podstawy ku temu, aby zastosować konstytucję bezpośrednio.

Zmiany ustawy dokonane w 2017 r. zbiegły się z kryzysem wokół Trybunału Konstytucyjnego. Ograniczenie zdolności Trybunału do działania, a potem uformowanie się jego nowego składu w znacznym stopniu przekreśliło dotychczasowe jego współdziałanie z sądami powszechnymi. Skoro zaś zabrakło ogniwa pośredniego, jakim jest orzecznictwo TK, a sądy uzyskały większą swobodę działania, zostały niejako zachęcone do samodzielnego rozwiązania problemu. Prowokuje to pytanie, na ile zaistniała tu sytuacja szczególna, czy milczenie TK przyczyniło się czy też zmusiło sądy do bezpośredniego stosowania konstytucji.

Podejście sądów powszechnych przeszło wyraźną ewolucję – na początkowym etapie w związku ze skierowaniem pytań prawnych do TK, Sądy Okręgowe zawieszały postępowania. W praktyce można było wyróżnić dwie grupy sytuacji. W pierwszej sądy formalnie zawieszały postępowanie, wskazując na konieczność oczekiwania na wyrok TK, w drugiej grupie były sprawy, w których sądy nie wydawały postanowienia o zawieszeniu, ale też nie podejmowały żadnych czynności w sprawie. Wspólnym mianownikiem był brak możliwości uzyskania sądowego rozstrzygnięcia. Pierwszym impulsem do odwieszania postępowań stało się stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich z 30 maja 2019 r.¹².

Rzecznik podnosił m.in., że przepisy Ustawy zaopatrzeniowej i Ustawy zmieniającej są sprzeczne z EKPCz, a zatem sądy orzekające w sprawach emerytalnych nie muszą zawieszać postępowań, gdyż mogą orzekać w oparciu o normy Konwencji. Ponadto RPO sygnalizował nieprawidłowości w składzie TK powołanym do rozpatrzenia pytań prawnych. W związku z tym stanowiskiem, Sądy zaczęły stopniowo przychylić się do argumentów Rzecznika i podejmować zawieszone postępowania. Był to jednak jedynie mały krok naprzód, bo sądy wprawdzie zaczęły odwieszać postępowania, ale w większości nie wyznaczały terminów rozpraw ani nie wyrokowały. Oczywiście były wyjątki – np. Sąd Okręgowy w Częstochowie wydał wyrok w dniu 8 stycznia 2020 r., w którym zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił wysokość emerytury policyjnej poczynając od 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 1 do 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy¹³. Sąd oparł się przede wszystkim na prawie unijnym, nie wgłębiając się w regulacje konstytucyjne. Sąd odmówił zastosowania ustawy, wskazując, że „w razie kolizji z konstytucją i prawami podstawowymi Unii Europejskiej sędzia nie jest związany ustawą”. Był to – można powiedzieć – „klasyczny” przykład stosowania kolizyjnego, sąd nie miał zresztą innego wyjścia, bo przepisu ustawy nie można było pogodzić w drodze wykładni z normami wyższego rzędu.

Po stanowisku RPO na postanowienia SO o zawieszeniu kierowanych było coraz więcej zażaleń. Sądy Apelacyjne zaczęły stopniowo zmieniać zaskarżone postanowienia w ten sposób, że nakazywały podjęcie postępowania przez Sąd Okręgowy. W argumentacji Sądy Apelacyjne głównie odnosiły się do art. 6 ust. 1 Konwencji w kontekście rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Sądy Apelacyjne zwracały także uwagę na działania TK, który co prawda upubliczniał

¹² Zob. „Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie odwołań od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA obniżających z dniem 1 października 2017 r. świadczenia emerytalno-rentowe byłym funkcjonariuszom służb ochrony państwa PRL”.

¹³ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dnia 8 stycznia 2020 r., sygn. IV U 1787/19.

informację o terminach rozprawy, ale wciąż je zmieniał, odwołując kolejne terminy. Stopniowo zaczynało dla sądów być jasne, że do ogłoszenia wyroku w najbliższej przyszłości nie dojdzie. Kluczowe i przełomowe znaczenie dla uruchomienia procesu rozpatrywania zawieszonych spraw miała podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała w składzie 7 sędziów z dn. 16 września 2020 r.¹⁴, w której SN stwierdził, że kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Najwyższy odnosząc się do doktryny podniósł, że: *„w myśl bezpośredniego stosowania Konstytucji Sąd Najwyższy nie może unikać wypowiedzi, w przypadku, gdy tekst konkretnego przepisu wywołuje wątpliwości, gdyż wówczas przestałby spełniać swoje podstawowe funkcje”* (zob. Balicki, 2016, s. 13-19; Kozak, 1999, s. 114; Wronkowska, 2001, s. 3-23).

Jednocześnie zaznaczył, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa” stanowi tylko kryterium wyjściowe, a więc przybiera postać domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym. SN wskazał, że konieczne jest odkodowanie znaczenia pojęcia „służby na rzecz państwa totalitarnego”. SN stwierdził, że termin „na rzecz państwa totalitarnego” „zmusza do poszukiwania jego warunków brzegowych i w pierwszej kolejności należy odkodować, czy dany termin występuje w innych aktach normatywnych, by w ten sposób nadać mu znaczenie systemowe”. SN posłużył się tu konstytucją, odwołując się do preambuły i art. 13, żeby doprecyzować tekst ustawy, co spowodowało zawężenie podmiotowego i przedmiotowego zakresu ustawy¹⁵. Uznał, że pojęcie „na rzecz” należy interpretować z punktu widzenia wykładni językowej jako działanie podejmowane „na korzyść” państwa totalitarnego. Zrównanie sytuacji osób kierujących organami państwa totalitarnego, które angażowały się w wykonywanie zadań i funkcji państwa totalitarnego, nękały swych obywateli, z osobami, których praca polegała na zwykłych, często technicznych czy biurowych czynnościach wykonywanych w każdym państwie, także tym demokratycznym, nie może zostać sprowadzone do tych samych parametrów i konsekwencji. Sąd Najwyższy słusznie podkreślił, iż rzeczywisty przebieg służby funkcjonariusza ma znaczenie dla oceny powiązania jego czynności z działaniami państwa totalitarnego, a w konsekwencji – do ustalenia wysokości jego renty czy emerytury. Ma to kluczowe znaczenie dla uniknięcia odpowiedzialności zbiorowej, jaka stosowana była w czasach państwa totalitarnego. Wskazał, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych, np. służba w policji kryminalnej, ochrona granic. W konsekwencji w każdym przypadku konieczne jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy – a ustalenie, czy dana osoba jest objęta zakresem art. 13b ustawy powinno opierać się nie na mechanicznym i formalnym oparciu się na informacji o przebiegu służby z IPN, ale na wszechstronnym zbadaniu faktycznego przebiegu służby, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka.

Należy podkreślić, że uchwała Sądu Najwyższego nie zakwestionowała zgodności ustawy z przepisami wyższego rzędu, ale SN „dopisał” w swej uchwale do ustawy nowy fragment. Nakazywał on indywidualizację ocen w każdej sprawie, dokładne zbadanie faktycznie wykonywanych czynności i uzależnienie redukcji świadczeń od ustalenia, że dana osoba nie tylko była w służbie, ale też dopuszczała się czynów moralnie nagannych, prowadzących do

¹⁴ Zob. uchwała SN z dnia 16 września 2020 r., sygn. III UZP 1/20. Zob. również szeroko powołane w wyroku orzecznictwo i poglądy doktryny.

¹⁵ Zob. uchwała SN z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021/3/28, LEX nr 3051750, pkt 67 i 68 uzasadnienia.

naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. SN wyraźnie podkreślił, że stosowanie sankcji nie może mieć blankietowego charakteru.

Innymi słowy, SN uznał, że – w istniejącej sytuacji – możliwe jest zastosowanie normy konstytucyjnej jako dyrektywy interpretacyjnej dla ustalenia pełnego znaczenia normy ustawowej. Zastosowano więc technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, z silnie zaznaczonym elementem współstosowania modyfikującego. Pozwoliło to Sądowi Najwyższemu pozostawić poza rozważaniami kwestię zgodności ustawy z konstytucją, zarazem przyjęte ustalenia interpretacyjne daleko odbiegały od pierwotnych założeń ustawodawcy.

Uchwała SN nie ma formalnej mocy wiążącej dla innych sądów, bowiem nie nadano jej mocy zasady prawnej. Jednakże Sąd Najwyższy zdiagnozował kluczowe zagadnienia niezbędne do rozpoznawania takowych spraw z punktu widzenia obowiązujących przepisów. W związku z tym, brak formalnej mocy wiążącej uchwały Sądu Najwyższego nie oznacza, iż nie ma ona realnego wpływu na orzecznictwo sądów powszechnych – czemu te dały i dają nadal wyraz. Zawiera bowiem określoną wykładnię danej normy prawnej, popartą szeroką argumentacją i autorytetem Sądu Najwyższego. Uchwała SN stała się impulsem do działania sądów powszechnych, które w oparciu o przedstawioną przez SN argumentację zaczęły wyrokować. Sądy zaczęły każdą sprawę oceniać i analizować indywidualnie, zapoznając się z aktami osobowymi IPN danego funkcjonariusza, przesłuchując go na rozprawie i ustalając jego przebieg służby, a także badając faktycznie wykonywane czynności „na rzecz państwa totalitarnego”. Stosowano przy tym, wskazane przez SN, kryteria uznawania czynności funkcjonariuszy za służbę „na rzecz państwa totalitarnego”. Pozwoliło to odejść od odpowiedzialności zbiorowej na rzecz indywidualnej, jak też na pozostawianie poza zakresem ustawy tych funkcjonariuszy, którzy wykonywali czynności *stricto* techniczne, kancelaryjne, czy długi czas w tym okresie przebywali na urloпах, bądź nie wykonywali czynności moralnie nagannych, szkodzących prawom i wolnościom innych osób, a wykonywali zwykłe czynności, które są wykonywane w każdym demokratycznym państwie. W tych sprawach decyzje o obniżeniu świadczeń zostają uchylone i sądy ustalają prawo do emerytury/renty w wysokości ustalonej przed dniem 1 października 2017 r.

W większości wyroków, jakie zapadają w sprawach emerytalnych funkcjonariuszy służb mundurowych, rozstrzygnięcia są korzystne dla Odwołujących. Sądy stosują tu bardzo różne techniki, nie ma jednolitości orzeczniczej w zakresie uzasadnień. Dokonując analizy ok. 50 wyroków, wyodrębniłam kilka grup rozstrzygnięć:

1. Wyroki, w których sądy ograniczają się do wskazania uchwały SN, więc przyjmują technikę „wtórnego” współstosowania konstytucji i ustawy – te wyroki dominują¹⁶.
2. Wyroki, w których sądy dokonują na własną rękę oceny zgodności przepisów z konstytucją (stosowanie kolizyjne), wkraczając niejako w kompetencje TK, ale tu oczywiście wraca pytanie, na ile TK sam wymusił takie działania. W uzasadnieniach sądy wskazywały, że wobec bezczynności TK, nie mają możliwości zakończenia postępowania w rozsądnym terminie, więc są niejako zmuszone do samodzielnej oceny zgodności przepisów z konstytucją. Sądy podkreślały, że „w sytuacji, gdy nie jest możliwe wyeliminowanie sprzeczności pomiędzy normą konstytucyjną i ustawową w procesie wykładni w zgodzie z Konstytucją, a jednocześnie nie można uzyskać niebudzącego wątpliwości prawnych rozstrzygnięcia TK w tym względzie, sąd powinien wziąć tę odpowiedzialność na siebie. Wynika to z konieczności

¹⁶ Zob. np. wyrok z dnia 13 września 2021 r., sygn. XIII 1U13973/18, z dnia 20 września 2021 r., sygn. XIII 1U11912/18, z dnia 31 stycznia 2022 r., sygn. XIII 1U 19827/18. Przywołane tu wyroki nie były publikowane.

zapewnienia obywatelowi w ramach procesu wymierzania sprawiedliwości prawa do sądu bezpośrednio na podstawie Konstytucji”¹⁷.

3. Wyroki, w których sądy pomijając kwestię konstytucyjności opierają się głównie na przepisach EKPCz¹⁸. Sąd posłużył się tu techniką współstosowania, wskazując, że w sprawie konieczne było przeprowadzenie wykładni przepisów stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji w odniesieniu do wymagań zawartych w art. 1 Protokołu nr 1 EKPCz, jako wiążącego Polskę standardu konwencyjnego.
4. Wyroki, w których sądy opierają swe rozstrzygnięcia na prawie UE. Wskazują, że prawa podstawowe UE mają charakter praw bezpośrednio stosowalnych, a w takiej sytuacji każdy sędzia krajowy z powołaniem się na zasadę efektywnej kontroli sądowej ma nie tylko prawo, ale i obowiązek pominąć w procesie sądowego stosowania prawa ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi UE. Sędzia krajowy ma obowiązek stosowania praw podstawowych UE z prawem pominięcia regulacji krajowych naruszających te prawa¹⁹.

W konkluzji można tu postawić trzy pytania:

Po pierwsze, czy wspomniane sprawy emerytalne stanowią przejaw bezpośredniego stosowania konstytucji.

Tu nie ma najmniejszych wątpliwości co do pozytywnej odpowiedzi. Już przed wydaniem przez SN uchwały z września 2020 r. sądy powoływały się na przepisy konstytucji, wskazywały, że wobec bezczynności TK są zmuszone do oceny konstytucyjności przepisów ustawy. Później przepisy konstytucji stały się dla SN podstawą dla reinterpretacji przepisu ustawy i uzupełnienia jego treści – więc, *de facto*, dla przekształcenia dotychczasowej normy prawnej. Sądy powszechne z dużą życzliwością nie tylko przyjęły, ale zaczęły wykorzystywać uchwałę SN (choć nie miała ona postaci obowiązującej zasady prawnej w rozumieniu art. 87 ustawy o SN), wcielając w życie nową interpretację przepisu przyjmującą, że kryterium służby powinno być oceniane każdorazowo indywidualnie z uwzględnieniem faktycznie wykonywanych czynności.

Przy okazji, w orzecznictwie sądów pojawiła się nie tylko Konstytucja, ale też Konwencja. Niekiedy było widać, że sądy wolą unikać kwestii konstytucyjności, a znacznie łatwiej jest im oprzeć się o przepisy EKPCz²⁰.

Po drugie, trudniej udzielić jasnej odpowiedzi, do jakiej z form bezpośredniego stosowania należy te rozstrzygnięcia zaliczyć. Trzeba przypomnieć, że nie ma jasnych granic pomiędzy poszczególnymi formami. Można, moim zdaniem, przyjąć, że to, co zrobił SN we wspomnianej uchwale z września 2020 r., było najbliższe współstosowaniu, bo nie odmówiono zastosowania przepisu ustawy, tylko wskazano, że Konstytucja wymaga jego reinterpretacji. Reinterpretacja ta miała postać daleko idącą, bo *de facto* przekształciła treść przepisów ustawowych. Rozmijało się to z intencją ustawodawcy. Niewątpliwym założeniem ustawy było objęcie jej zakresem możliwie najszerszego kręgu podmiotów, natomiast interpretacja dokonana przez SN ten zakres podmiotowy w sposób istotny ograniczyła. Zastosowanie znalazła więc „najwyższa” forma współstosowania: współstosowanie modyfikujące.

Skoro tak, to tu rodzi się kwestia, dlaczego sądy posłużyły się właśnie taką formą zastosowania Konstytucji. Wydaje się, że sądy rozumieją swoją misję jako wymierzenie sprawiedliwości, a nie – tworzenie konstytucji albo pisanie traktatów naukowych. Zasada państwa prawnego wymaga, aby sądowe orzeczenie nie tylko czyniło zadość wymaganiom sprawiedliwości, ale

¹⁷ Zob. np. wyrok z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. XIII 1 U 19881/18, podobnie wyrok z dnia 9 września 2020 r., sygn. VII U 4806/19. Wyroki te nie były publikowane.

¹⁸ Zob. wyrok z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. X U 2041/20. Wyrok ten nie był publikowany.

¹⁹ Zob. wyrok z dnia 21 czerwca 2021 r., sygn. VIII U 1319/21, LEX nr 3269030.

²⁰ Np. wyrok z dnia 4 stycznia 2022 r., sygn. X U 2041/20. Wyrok ten nie był publikowany.

też, aby miało odpowiednią podstawę w ustawie, na tle której zostaje wydane. W sytuacji, gdy literalne brzmienie przepisu ustawy nie pozwala na wydanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia, sądy poszukują drogi najmniej kolizyjnej. Jak się zdaje, wolą więc nadawać swoim rozstrzygnięciom postać interpretacyjną niż otwarcie kwestionować jego konstytucyjność. Takie zakwestionowanie włącza do sprawy element polityczny, dając podstawy dla zarzutów wkraczania w kompetencje TK. Jeżeli więc ten sam cel można osiągnąć poprzez stosowanie innych zabiegów, to pozostawanie w sferze interpretacji prawa (nawet, gdy faktycznie zbliża to sądy do roli ustawodawcy pozytywnego), stanowi rozwiązanie niewątpliwie i łatwiejsze, i bezpieczniejsze. Sądy, co było wyraźnie widoczne w wielu rozstrzygnięciach, nie chcą otwarcie wchodzić w kwestię oceny konstytucyjności, podkreślają, że nie są uprawnione do tego typu kontroli, bo jest to wyłączna kompetencja TK. Natomiast interpretacja przepisu, jak daleko by nie szła, jest techniką wyraźnie przez sądy preferowaną, bo i też powszechnie akceptowaną niezależnie od przyjętego modelu kontroli konstytucyjności ustaw.

I na sam koniec, **po trzecie**, można się zastanowić nad rzeczywistą i potencjalną rolą Trybunału Konstytucyjnego. Nie ulega wątpliwości, że sądy dały szansę Trybunałowi na zajęcie stanowiska. Trudno wprowadzić przewidzieć, na ile – w obecnej sytuacji – orzeczenie Trybunału mogłoby przesądzić sposób rozstrzygania omawianych spraw przez sądy, zwłaszcza, czy SN byłby skłonny uznać, że odbiera mu to możliwość do samodzielnej reinterpretacji przepisów ustawowych (zob. krytycznie o ocenie działania TK i jego legitymacji Pyziak-Szafnicka, 2020). Potwierdza to podejście sądów do jedyne go orzeczenia, które TK zdecydował się wydać, a dotyczącego rent inwalidzkich. Trybunał wprowadził stwierdził konstytucyjność tych przepisów, ale w praktyce nie widać, by rozstrzygnięcie to zyskało wyraźniejsze zastosowanie w orzecznictwie sądowym. Można powiedzieć, że sądy niemalże pomijają je zupełnym milczeniem albo wskazują, że nie ma ono bezpośredniego znaczenia dla rozpoznawanej sprawy, więc nie ma podstawy do jego zastosowania²¹.

W sprawach pozostałych Trybunał nie wykorzystał swojej szansy. Przypomnieć należy, że w sprawie emerytalnej TK przeprowadził rozprawę, zamknął ją 6 października 2020 r., później kilkakrotnie odrażał ogłoszenie wyroku, a finalnie do dnia dzisiejszego wyrok nie zapadł. Można powiedzieć, że to swoisty precedens, bo dotychczas standardem jednak było, że po zamknięciu rozprawy najdalej z kilkutygodniowym odstępem wyrok był ogłaszany (pomijam opóźnienia w sporządzaniu uzasadnień, nader często ze zwłoką przekraczającą ustawowy termin, określony w art. 108 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym).

W sprawie P 6/19 – renty rodzinne – TK nie wykazał się żadną, nawet najmniejszą aktywnością. Nie przeszkodziło to sądom w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, niemłą rolę odegrały też inicjatywy RPO – słusznie wskazywano przy tym, że oczekiwanie na rozstrzygnięcia TK oznaczałoby odmowę wymierzania sprawiedliwości w sprawach zawisłych przed sądami. Ostatnio znalazło to potwierdzenie Trybunału Strasburskiego²². Sądy – przy wiodącej oczywiście, roli Sądu Najwyższego – potrafiły samodzielnie posłużyć się konstytucją, tak by ich rozstrzygnięcia odpowiadały zarówno wymaganiom sprawiedliwości, jak i legalności. Wskazuje to, że sądy są w stanie samodzielnie stosować konstytucję i zupełnie nieźle dają sobie z tym radę, zapewniając jednolitość i spójność orzeczeń.

Publikacja ta ma charakter *case-study*, dotyczy sytuacji o znacznym stopniu moralnego i politycznego skomplikowania (zob. publikacja o podobnej naturze: Lis-Staranowicz, Wojciechowicz, 2018, s. 73 i nast.). Działania sądów przebiegały w swego rodzaju „pustce konstytucyjnej” spowodowanej bezczynnością TK (zob. Derlatka, Garlicki, *Constitutional Court in the Abusive Constitutionalism*; Garlicki, Derlatka, 2019; Derlatka, 2019). Niewątpliwie jednak doświadczenia te nie pozostaną bez znaczenia, gdy – w przyszłości –

²¹ Zob. np. wyrok o sygn. XIII 1 U 22154/18, niepublikowany.

²² Zob. Powołany powyżej wyrok w sprawie Bieliński przeciwko Polsce.

podejmowane będą decyzje o uwolnieniu polskiej władzy sądowniczej od zjawisk deformacyjnych, więc także – nie tylko o przyszłości „nowego” Trybunału Konstytucyjnego, ale i generalnym modelu sądowej kontroli konstytucyjności ustaw.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki, R. (2016), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji*. Warszawa: Wolters Kluwer, Krajowa Rada Sądownictwa, nr 4.
- Derlatka M. (2019), *Constitutional Court and the Constitutional Crisis in Poland*. Toruń: XV Toruńskie Studia Polsko-Włoskie.
- Derlatka, M., Garlicki, L., *Constitutional Court in the Abusive Constitutionalism*, www.academia.edu/48911901.
- Działocha, K. (red.), (2005), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, L. (1999), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji* [w:] *Konstytucja RP w praktyce. Materiały konstytucyjne*. Warszawa: Biuro RPO.
- Garlicki, L. (2023), *Stosowanie konstytucji przez sądy i trybunały (ile monopolu a ile koncentracji?)*. „Studia Prawnicze”, nr 1 (w druku).
- Garlicki, L., Derlatka, M. (2019), *Constitutional Court of Poland – 1996-2018*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Jaskiernia, J. (2018), *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji RP*, [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Preisnerowi*, Balicki, R., Jabłoński, M. (red.). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Kozak, A. (1999), *Konstytucja jako podstawa decyzji stosowania prawa*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, Bator, A. (red.). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Lis-Staranowicz, D., Wojciechowicz, J. (2018), *Stosowanie Konstytucji RP przez sądy na przykładzie art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach*. Gdańsk: Gdańskie Studia Prawnicze, t. XL.
- Mączyński, A. (2000), *Bezpośrednie stosowanie konstytucji przez sądy*. „Państwo i Prawo”, nr 5.
- Nita, B. (2002), *Bezpośrednie stosowanie konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*. „Państwo i Prawo”, nr 9.
- Pyziak-Szafnicka, M. (2020), *Trybunał Konstytucyjny a rebours*. „Państwo i Prawo”, nr 5.
- Tuleja, P. (2003), *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*. Kraków: Zakamycze.
- Witkowski, Z. (1998), *Wejście w życie nowej Konstytucji RP*. Toruń: TNOiK.
- Wronkowska, S. (2001), *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*. „Państwo i Prawo”, nr 9.