

Opinia prawna

w przedmiocie bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP w procesie orzekania na podstawie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji, agencji bezpieczeństwa wewnętrznego, agencji wywiadu, służby kontrwywiadu wojskowego, służby wywiadu wojskowego, centralnego biura antykorupcyjnego, straży granicznej, biura ochrony rządu, państwowej straży pożarnej i służby więziennej oraz ich rodzin, w sprawach obniżenia emerytur i innych świadczeń funkcjonariuszom pełniącym służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990,

Przygotowana na zlecenie: **Stowarzyszenia Komendantów Policji**

Dnia: **8 czerwca 2017 r.**

Opiniujący: **dr Rafał Trzeciakowski**

I. Źródła prawa

W sporządzeniu niniejszej Opinii posłużono się następującymi aktami normatywnymi:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483),
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 (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm.),
3. 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. Nr 24, poz. 145 ze zm.).

II. Skróty i definicje

Ilekroć w niniejszej opinii prawnej mowa o:

1. Zleceniodawcy – należy przez to rozumieć Stowarzyszenie Komendantów Policji,
2. Opiniującym – dr Rafał Trzeciakowski,
3. Konstytucji - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,
4. Ustawie - 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,
5. Nowelizacji - 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. Nr 24, poz. 145 ze zm.),
6. TK – Trybunał Konstytucyjny.

III. Przedmiot Opinii

Przedmiotem niniejszej Opinii jest rozstrzygnięcie czy i w jakich okolicznościach dopuszczalne jest bezpośrednio stosowanie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach dotyczących zmiany wysokości świadczeń emerytalnych w oparciu o postanowienia 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. Stan faktyczny

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. Nr 24, poz. 145 ze zm.) wprowadziła do nowelizowanej ustawy szereg kontrowersyjnych, z punktu widzenia konstytucyjności zmian.

Przede wszystkim Nowelizacja obniżyła podstawy wymiaru emerytury dla „osób pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa” (katalog tych osób zawiera art. 13b Ustawy) do 0% za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa lub 2,6% za rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą. Warto przy tym wspomnieć, iż za osobę pełniącą służbę na rzecz totalitarnego państwa Ustawa uznaje osobę, która pełniła służbę od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w enumeratywnie wymienionych w Ustawie instytucjach.

Nowelizacją postanowiono również o zmniejszeniu renty inwalidzkiej oraz rodzinnej o 10% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa. Co więcej, wszelkie świadczenia nie mogą być wypłacane w kwocie wyższej niż przeciętna kwota analogicznego świadczenia wypłacanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonego przez Prezesa ZUS.

Co istotne, wskazanym powyżej przepisom podlegają **wszystkie** osoby spełniające dyspozycję art. 13b Ustawy, czyli pracujące w odpowiednich służbach w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r., chyba, że udowodnią, iż przed rokiem 1990 r., bez wiedzy przełożonych, podjęły współpracę i czynnie wspierały osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległości Państwa Polskiego.

Bazując na uzasadnieniu Nowelizacji, niniejsze zmiany miały za zadanie kolejne (poprzednie miało miejsce w 2009 r. w ramach tzw. ustawy dezubekizacyjnej) ograniczenie przywilejów emerytalnych związanych ze służbą na rzecz szeroko rozumianego aparatu bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Projektodawca wskazywał bowiem, że przywileje emerytalne byłych funkcjonariuszy godzą w poczucie sprawiedliwości społecznej szczególnie w kontekście trudnej sytuacji

materialnej byłych opozycjonistów i ludzi walczących o prawa człowieka oraz wolność i niepodległość Rzeczypospolitej Polskiej.

V. Konstytucyjność Ustawy

Jak wskazywano w opracowaniach wybitnych polskich konstytucjonalistów, przedmiotowe zmiany wprowadzone Nowelizacją budzą uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z normami konstytucyjnymi. W ocenie doktryny prawa konstytucyjnego Ustawa w obecnym brzmieniu godzi w podstawowe zasady funkcjonowania Rzeczypospolitej oraz prawa i wolności człowieka i obywatela określone w Konstytucji z 1997 r.

Do najistotniejszych zastrzeżeń względem konstytucyjności Ustawy zaliczyć należy przede wszystkim:

1. naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i jej pochodnych, tj.:
 - a) zasady ochrony praw nabytych,
 - b) zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa,
 - c) zasady przyzwoitej legislacji,
2. naruszenie zasady poszanowania i ochrony wolności i praw człowieka (art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji),
3. naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji),
4. naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji),
5. naruszenie prawa osób niepełnosprawnych do pomocy państwa (art. 69 Konstytucji),
6. naruszenie prawa rodziny do szczególnej pomocy państwa (art. 71 ust. 1 Konstytucji).

Domniemana niekonstytucyjność Ustawy nie jest jednak przedmiotem niniejszej Opinii, jak wspomniano bowiem, problematyka była już przedmiotem analizy doktryny prawa konstytucyjnego. Należy mieć jednak na uwadze, iż zgodnie art. 32 ust. 1 Ustawy, prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji. Na mocy natomiast ust. 4 komentowanego przepisu, osobie zainteresowanej przysługuje odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Spodziewać się zatem należy, iż w najbliższej przyszłości sądy powszechne będą się musiały zmierzyć z orzekaniem na podstawie Ustawy, co do której konstytucyjności zachodzą bardzo istotne wątpliwości.

Rozwiązaniem powyższego problemu jest **bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP.**

VI. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 8 Konstytucji stanowi, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1), oraz, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (ust. 2).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż w polskim prawoznawstwie występują trzy formy stosowania przepisów Konstytucji RP:

- 1) samoistne stosowanie przepisów Konstytucji RP, które polega na tym, że organ władzy publicznej opiera swe rozstrzygnięcie wyłącznie na przepisie Konstytucji RP. Z takim stosowaniem Konstytucji RP mamy do czynienia w przypadku TK. Może być ona realizowana przez organy naczelne, np. Prezydenta RP lub rząd. Wyjątkowo samoistnie stosować Konstytucję mogą sądy;
- 2) współstosowanie Konstytucji RP i innych aktów normatywnych, w szczególności ustaw – forma ta może przybierać różne postaci. Przede wszystkim polega na dokonywaniu wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją RP. Wykładnia ta w wersji ekstensywnej polega na odrzuceniu takiego rezultatu wykładni ustawy, który jest niezgodny z Konstytucją RP. W wersji intensywnej chodzi o wybór rezultatu wykładni przepisów ustawy, który w największym stopniu jest zharmonizowany z Konstytucją RP. W doktrynie prawa konstytucyjnego mowa jest także o współstosowaniu modyfikującym, gdy przepis Konstytucji RP modyfikuje zakres normowania lub zastosowania ustawy. Współstosowanie Konstytucji RP i ustaw najczęściej występuje w sądowym stosowaniu prawa;
- 3) stwierdzenie konfliktu norm Konstytucji RP i innych aktów normatywnych – ta forma bezpośredniego stosowania Konstytucji RP wiąże się z dyskusją o dopuszczalności odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu ustawy przez sąd¹.

Możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji w przypadku domniemania niekonstytucyjności przepisów aktu niższego rzędu jest od kilkunastu lat przedmiotem sporu doktryny i nauki prawa konstytucyjnego. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji rodzi bowiem wątpliwości, czy jako podstawę prawną orzeczenia sąd orzekający w konkretnej sprawie może powołać bezpośrednio normę wyrażoną w Konstytucji, a zatem czy sąd taki może oprzeć swoje orzeczenie wyłącznie na normie wyrażonej w Konstytucji, oraz w jaki sposób powinien postąpić w przypadku, gdy mający być podstawą jego orzeczenia przepis ustawy pozostaje w sprzeczności z Konstytucją².

¹ Zob.: red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

² B. Nita, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji a rola sądów w ochronie konstytucyjności prawa*, Państwo i Prawo nr 9/2002, s. 36.

W ocenie opiniującego oraz wybranych przedstawicieli doktryny³, dopuszczalne jest bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji w sytuacji, w której przepis mający być podstawą orzeczenia sądowego pozostaje w sprzeczności z Konstytucją. Niniejsze potwierdza bogate orzecznictwo sądów, w tym przede wszystkim:

L.p.	Sąd	Sygnatura	Data	Teza
1	Naczelny Sąd Administracyjny	I OSK 251/14, publ. Legalis nr 1329022	06.11.2014	Obowiązkiem, a nie tylko prawem, Naczelnego Sądu Administracyjnego jest orzekanie w sposób uwzględniający zasadę niesprzeczności systemu prawnego i zasadę nadrzędności Konstytucji.
2	Naczelny Sąd Administracyjny	I OSK 107/10, publ. Legalis nr 325005	17.11.2010	1. Niewątpliwie sąd administracyjny ma kompetencje do oceny, czy przepis rozporządzenia jest zgodny z ustawą i Konstytucją RP, i może odmówić zastosowania przepisu rozporządzenia z tego powodu, że przepis ten, w ocenie sądu, jest niezgodny z ustawą i Konstytucją RP. 2. Organy administracji stosownie do treści art. 6 KPA działają na podstawie przepisów prawa, zaś art. 8 Konstytucji RP wskazuje, że jest ona najważniejszym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i nakazuje stosowanie jej bezpośrednio, o ile Konstytucja nie stanowi inaczej, co oznacza, że organy administracji publicznej związane są bezpośrednio Konstytucją, a w konsekwencji mają obowiązek odmówić stosowania przepisów prawa, które stoją w sprzeczności z ustawą zasadniczą.
4	Sąd Najwyższy	III RN 189/00, publ. Legalis nr 52364	29.08.2001	1. Sąd dokonuje oceny zgodności przepisu ustawy z Konstytucją w ramach ustalenia, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego. Sąd jest obowiązany do takiej oceny, bowiem uchylenie się od niej może prowadzić do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnie z prawem obowiązującym. Sąd dokonując oceny konstytucyjności przepisu ustawy nie wkracza w

³ Np.: E. Łętowska, *Stosowanie Konstytucji w orzecznictwie*, Gazeta Prawna nr 1/2000, A. Szwed-Szczygieł, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w Polsce – przegląd stanowisk*, Gubernaculum et Administratio 2002, z. 2, s. 33.

				kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. 2. Odmowa zastosowania przez sąd przepisu ustawy nie może opierać się na przypuszczeniach co do jego niekonstytucyjności, lecz musi być rezultatem starannej i przemyślanej wykładni, prowadzącej do wniosku, że przepis ten w ustalonym przez sąd znaczeniu, jest niezgodny z określonym i wyraźnie wskazanym przepisem Konstytucji RP.
5	Naczelny Sąd Administracyjny	I OSK 1057/08, publ. Legalis nr 225250	03.12.2009	Art. 8 ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oznacza, że zwłaszcza w sytuacji, gdy brakuje przepisów ustawowych, są one niejasne bądź gdy ich bezpośrednie zastosowanie prowadzi do skutków z Konstytucją niezgodnych, należy zastosować bezpośrednio przepisy Konstytucji.
6	Sąd Najwyższy	I PKN 90/98, publ. Legalis nr 45222	07.04.1998	Sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją.
7	Sąd Najwyższy	III ZP 12/01, publ. OSNAPiUS 2002 nr 2	04.07.2001	Sąd Najwyższy podzielił pogląd Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne o dopuszczalności odmowy stosowania przez sąd przepisu ustawy, który jest - w jego ocenie - sprzeczny z Konstytucją

Należy zatem stwierdzić, iż przyjęta w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP zasada oznacza, iż każdy podmiot prawa może bezpośrednio zastosować Konstytucję, jeżeli z jej postanowień możliwe jest w danym przypadku utworzenie normy prawnej, a także, że w krajowym systemie prawnym nie mogą istnieć normy sprzeczne z normami rangi konstytucyjnej⁴. L. Garlicki słusznie zauważa natomiast, że nie wszystkie normy Konstytucji nadają się do bezpośredniego stosowania ze względu na znaczny stopień ogólności tychże norm⁵. Podstawę orzeczenia sądowego mogą stanowić tylko niektóre przepisy ustawy zasadniczej, ale nie ze względu na ich stopień szczegółowości lub

⁴ S. Wronkowska, *W sprawie bezpośredniego stosowania Konstytucji*, Państwo i Prawo nr 9/2001, s. 4.

⁵ L. Garlicki, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji* [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa 1999, s. 12.

ogólności, ale ze względu na fakt do kogo są adresowane i jakie obowiązki wyznaczają adresatowi⁶. W konsekwencji stwierdzić zatem należy, iż bezpośrednio stosowane w postępowaniu sądowym mogą być tylko te normy Konstytucji, które znajdują się w przepisach dotyczących gwarancji praw i wolności oraz przyznających jednostce określone uprawnienia. Przepisami takimi bez wątpienia są naruszone Ustawą art. art. 31 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Kontrowersyjnym zagadnieniem związanym z odmową orzekania na podstawie przepisów, co do których sąd powziął wątpliwości w przedmiocie ich konstytucyjności jest potencjalny spór kompetencyjny sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wyłącznej kompetencji Trybunału do orzekania o konstytucyjności aktów prawnych. Należy w tym miejscu zaznaczyć jednak, iż bezpośrednie stosowanie Konstytucji w konkretnych sprawach, także poprzez odmowę orzeczenia na podstawie potencjalnie niekonstytucyjnego przepisu, nie stanowi naruszenia ww. wyłącznej kompetencji Trybunału. Trybunał Konstytucyjny sprawuje bowiem kontrolę o charakterze bezwzględnym (skuteczną *erga omnes*), a sądy powszechne o charakterze względnym (skuteczną *inter partes*)⁷. Orzeczenie sądu odmawiające zastosowania potencjalnie niekonstytucyjnej normy ustawowej nie przesądza o jej niekonstytucyjności, a orzeczenie sądu podlega kontroli instancyjnej. Należy zatem stwierdzić, iż uprawnienie sądów do odmowy zastosowania takiej normy nie stanowi naruszenia wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do sprawowania kontroli konstytucyjności ustaw⁸.

Co więcej, zagadnienie dotyczące możliwości bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy, w sprawach w których istnieje uzasadnione podejrzenie niekonstytucyjności norm ma zasadnicze znaczenie właśnie w obecnej sytuacji związanej z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego. Należy bowiem przypomnieć, iż w przypadku powzięcia wątpliwości co do konstytucyjności przepisu, na którego podstawie ma zapaść orzeczenie w indywidualnej sprawie, sądy, na podstawie art. 193 Konstytucji mają prawo skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż skierowanie pytania prawnego jest **uprawnieniem**, a nie **obowiązkiem** sądu w przypadku stwierdzenia potencjalnej niekonstytucyjności przepisu⁹. W dalszej kolejności, jak podnoszą M. Gutowski i P. Kardas, „możliwość skierowania pytania prawnego do TK wiąże się ze znacznym przedłużeniem czasu niezbędnego do wydania rozstrzygnięcia, a kolejno, co w obecnej sytuacji związanej z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, skłania do przyjęcia prokonstytucyjnej wykładni przepisów mających stanowić podstawę rozstrzygnięcia, co wiąże się także z możliwością wykorzystania przez sądy kompetencji derogacyjnej

⁶ S. Wronkowska, *W sprawie....*, s. 12.

⁷ Tak również: A. Przylepa-Lewak, *Z problematyki bezpośredniego stosowania Konstytucji*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia*, vol. LII/LIII/2005-2006, s. 145.

⁸ A. Szwed-Szczygieł, *Bezpośrednie...*, s. 40

⁹ A. Preisner, *Dookoła Wojtek. Jeszcze o bezpośrednim stosowaniu Konstytucji RP [w:] Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje* (red.) L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 241.

przejawiającej się w możliwości odmowy zastosowania sprzecznego z Konstytucją przepisu ustawy¹⁰. Konkludując, autorzy stwierdzają, że „Możliwe sposoby zachowania kompetencji i obowiązku sądów do realizacji przypisanej im przez Konstytucję funkcji wymierzenia sprawiedliwości to: a) zawieszenie postępowania i przekazanie sprawy we właściwej formie Trybunałowi Konstytucyjnemu jako jednemu organowi posiadającemu kompetencję derogacyjną związaną z procesem badania konstytucyjności, b) odmowa zastosowania przez sąd powszechny lub administracyjny ustawowej normy niezgodnej z Konstytucją w oparciu o prokonstytucyjną wykładnię i rozstrzygnięcie sprawy w oparciu o bezpośrednie stosowanie Konstytucji¹¹”.

Uprawnienie sądów powszechnych do samodzielnego rozstrzygania, czy przepis, na podstawie którego ma zapaść orzeczenie w sprawie jest zgodne z Konstytucją zyskuje na znaczeniu dla urzeczywistnienia zasady demokratycznego państwa prawa w obliczu obecnych zawirowań wokół funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Trzeba mieć bowiem na uwadze, iż w świetle ostatnich, paraliżujących pracę Trybunału ustaw oraz innych aktów prawnych, zachodzą uzasadnione wątpliwości w przedmiocie zdolności Trybunału do realizacji swoich konstytucyjnych obowiązków, czyli czuwania na straży konstytucyjności stanowionego przez legislaturę prawa. Wydaje się zatem, że niedawne wydarzenia wokół Trybunału Konstytucyjnego prowadzą raczej do jego pełnego paraliżu, ewentualnie sprowadzenia go do roli organu badającego konstytucyjność aktów normatywnych w sposób dalece wybiórczy. Jak wskazano, w tej sytuacji, uprawnienie do bezpośredniego stosowania Konstytucji zdecydowanie zyskują na znaczeniu, a orzecznictwo sądów powszechnych, i dokonywania przez sędziów refleksja nad konstytucyjnością przepisów, na podstawie których mają wydać orzeczenie jest istotna bodaj jak nigdy wcześniej.

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom, a zatem powinni przestrzegać wartości i gwarancji konstytucyjnych. Niedopuszczalna jest bowiem sytuacja, w której sądy będą wydawały orzeczenia bezrefleksyjnie, na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją, a co za tym idzie odmawiały konstytucyjnej ochrony obywatelom, w których sprawach orzekają. W przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości w przedmiocie konstytucyjności przepisu, na którego podstawie ma zapaść orzeczenie, zastosowanie powinno znaleźć bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Konkludując stwierdzić należy, iż bezpośrednie stosowanie przez sąd przepisów Konstytucji, w sytuacji, w której przepis mający być podstawą rozstrzygnięcia wzbudza istotne wątpliwości w przedmiocie jego konstytucyjności, jest dozwolone, a w kontekście obecnej sytuacji wokół Trybunału Konstytucyjnego, pożądane. Możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy powszechne wynika przede

¹⁰ M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*, *Palestra* 4/2016, s. 9.

¹¹ M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa...*, s. 21.

wszystkim z art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, w sytuacji czasowej dysfunkcjonalności Trybunału, to sądy powszechne powinny być głównym gwarantem przestrzegania konstytucyjnych wolności i praw.

VII. Wnioski

1. Ustawa będąca przedmiotem Opinii, w brzmieniu po nowelizacji z dnia 16 grudnia 2016 r. budzi uzasadnione wątpliwości co do jej konstytucyjności w zakresie, w jakim ogranicza świadczenia emerytalne i rentowne osobom „pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa” oraz ich rodzinom.
2. W ocenie Opiniującego, niniejsza Ustawa narusza konstytucyjne gwarancje, prawa i wolności, takie jak zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym m. in. zasadę ochrony praw nabytych, zasadę poszanowania i ochrony wolności i praw człowieka, zasadę równości wobec prawa czy prawo do zabezpieczenia społecznego.
3. Sądy powszechne mają obowiązek dokonywać analizy konstytucyjności przepisów, na podstawie których ma zostać wydane orzeczenie.
4. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu mającego być podstawą rozstrzygnięcia, dopuszczalne jest bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji znajduje uzasadnienie w art. 8 ust. 2 oraz art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej.
5. Powyższe uprawnienie sądów powszechnych nie narusza wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do orzekania o konstytucyjności ustaw.
6. W obliczu czasowej dysfunkcjonalności Trybunału Konstytucyjnego, sądy powszechne powinny odmówić stosowania 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 w zakresie, w jakim zachodzi podejrzenie jej niekonstytucyjności.



dr Rafał Trzeciakowski