

Warszawa, dnia 1 czerwca 2017 roku

**OPINIA PRAWNA**

**prof. nadzw. dr hab. Sabiny Grabowskiej**

*dotycząca:* bezpośredniego stosowania norm Konstytucji przez  
sądy powszechne

*przygotowana na zlecenie:* Krajowego Związku Emerytów  
i Rencistów Służby Więziennej z siedzibą w Łodzi

## **PRZEDMIOT OPINII PRAWNEJ**

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena prawnych możliwości bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych przez sądy powszechne, w sytuacji, w której przepisy szczególne są sprzeczne z naczelnymi zasadami zagwarantowanymi przez RP.

## **ŹRÓDŁA PRAWA STANOWIĄCE PODSTAWĘ PRZEPROWADZONEJ ANALIZY:**

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).

## **W OPINII ZASTOSOWANO NASTĘPUJĄCE SKRÓTY I DEFINICJE:**

„Opiniująca” - prof. nadzw. dr hab. Sabina Grabowska;

„Zleceniodawca” - Krajowy Związek Emerytów i Rencistów Służby Więziennej z siedzibą w Łodzi (90-950), ul. Smutna 21;

„Konstytucja” - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);

**„UZEF”** - 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);

**„TK”** - Trybunał Konstytucyjny;

**„SN”** - Sąd Najwyższy;

## **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 została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 grudnia 2016 r. Ustawa, pomimo licznych opinii przedstawicieli doktryny, wskazujących na niekonstytucyjność projektu, weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r.

Adresatami obowiązującej zmiany są osoby, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. UZEF wprowadza regulacje obniżające świadczenia emerytalne dla służb mundurowych. Należy podkreślić, że UZEF jest już drugą nowelizacją, która odbiera adresatom ustawy prawa nabyte. W dniu 23 stycznia 2009 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o zaopatrzeniu 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, tzw. ustawę dezubekizacyjną. Ustawa dezubekizacyjna odebrała prawo do 40% podstawy wymiaru emerytury za

15 lat pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL, 2,6% tej podstawy za kolejne lata z okresu 1944-1990 r., wprowadzając zarazem jej zmniejszenie do 0,7%, za każdy rok takiej służby.

Zgodnie z brzmieniem art. 15c UZEF obniżono stawkę procentową obliczania emerytury za każdy rok służby na rzecz „totalitarnego państwa” osoby, która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. jednolicie do 0%. Natomiast za każdy rok służby równorzędnej określonej w przepisach UZEF (m.in. funkcjonariuszy Służby Ochrony Kolei - art. 13 ust. 1 pkt 3 UZEF) emerytura została zmniejszona do 2,6% podstawy wymiaru. Adresatom UZEF ograniczono prawo do zwiększenia emerytur, w szczególności przez odebranie (art. 15c ust. 2).

Przepisy ustawy nadają organom emerytalnym kompetencje do arbitralnego działania w zakresie obniżenia emerytur i rent inwalidzkich służbom mundurowym, bez względu na indywidualną ocenę postawy policjanta, nawet gdy policjant ten zasłużył się Polsce po 1990 r. (art. 22a ust. 1 UZEF). Z tego względu UZEF nie spełnia warunków gwarantujących dochowanie zasady zaufania obywateli do państwa oraz bezpieczeństwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Poprzez wejście w życie art. 15c ust. 2 UZEF pozbawiono wszystkich byłych funkcjonariuszy, przyznanego im w chwili nabycia, prawa do świadczenia emerytalnego oraz uprawnienia do zwiększenia świadczenia. Adresaci nowych norm, tj. m.in. emerytowani policjanci, stracą prawo do świadczeń, które otrzymywali

nawet przez kilkadziesiąt lat. Analizowane przepisy naruszają zasadę ochrony praw nabytych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r. „ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych jak i prywatnych.” (wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, Nr 5, poz. 100). Ustawodawca wprowadzając do porządku prawnego przepisy UZEF pozbawił wszystkich uprawnionych należnych im świadczeń.

Ponadto, Opiniująca wskazuje na niezgodność UZEF z zasadą równości wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Grupę nierówno potraktowanych obejmują m.in. uprawnieni do świadczeń w związku ze służbą w policji, ABW czy BOR. Już jeden dzień służby w tych formacjach wystarczy, by nawet zasłużony dla Polski policjant, posiadający najwyższe odznaczenia za ofiarną i bohaterką służbę, został pozbawiony istotnej części świadczenia emerytalno-rentowego.

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą

mieć „charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony.” (wyrok TK z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554). W świetle powyższego należy uznać, iż obniżenie wszystkim uprawnionym, których dotyka UZEF, świadczeń emerytalno-rentowych nie ma charakteru racjonalnie uzasadnionego, lecz stanowi arbitralne, nieprzemyślane działanie prawodawcy, który nie wyważył konsekwencji podjętej inicjatywy ustawodawczej.

Nie ulega wątpliwości, iż UZEF narusza prawo do zabezpieczenia społecznego, obowiązek pomocy osobom niepełnosprawnym oraz osobom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, obywatel ma prawo do określonego w ustawie zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Prawo do zabezpieczenia społecznego obejmuje całokształt świadczeń, jakie są przyznawane ze środków publicznych obywatelowi w potrzebie. Prawo to zostało w Konstytucji sformułowane jako prawo podmiotowe o w pełni egzekwowlalnym charakterze (L. Garlicki, *Komentarz do art. 67 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3). System zabezpieczenia społecznego musi mieć charakter powszechny, lecz odnosi się to wyłącznie do obywateli. Ustawa ma za zadanie określić zakres i formy tego zabezpieczenia. Według przepisów zawartych

w UZEF, emerytura byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa PRL została obniżona ze wskaźnika 0,7% (wynikającego z ustawy debekizacyjnej) podstawy wymiaru za każdy rok służby w tych organach w latach 1944-1990 do 0%. Zatem, okres służby przed rokiem 1990 została arbitralnie bez ustawodawcę uznany jako okres nieskładkowy, bez względu na rzeczywisty charakter tej służby.

Przepisy UZEF zmieniają sytuację finansową również funkcjonariuszy w stosunku do których orzeczono inwalidztwo. Z normy art. 69 Konstytucji wynika, że państwo ma obowiązek pomagać osobom niepełnosprawnym. Władze publiczne powinny udzielać im, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej. Niemniej przyjmuje się, iż art. 69 Konstytucji formułuje jedynie zasadę polityki państwa, a nie przybiera formy prawa podmiotowego. Treścią obowiązków wynikających z tej normy programowej jest pomoc osobom niepełnosprawnym, tak aby mogły one prowadzić życie w społeczeństwie (zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 69 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1). Tym samym, państwo ma za zadanie zapewnić osobom z orzeczoną grupą inwalidzką zabezpieczenie egzystencji, przysposobienie do pracy oraz komunikację społeczną.

Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej zobowiązane jest uwzględniać dobro rodziny. Szczególną opieką ustrojodawca nakazał objąć także rodziny znajdujące się w trudnej sytu-



acji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne (art. 71 ust. 1 Konstytucji). Zadaniem władz publicznych jest szczególna pomoc członkom tych rodzin. Obowiązujące przepisy UZEF karzą osoby, które nie wykonywały tej służby, lecz należą do rodziny funkcjonariusza, który przepracował w danej służbie nawet tylko jeden dzień. Ustawodawca, bez wyjątków uznał, że potępić należy każdy związek ze służbami bezpieczeństwa, bez względu na realną, indywidualną postawę uprawnionego do świadczeń emerytalno-rentowych.

Normy konstytucyjne dopuszczają możliwość wprowadzenia ograniczeń w sferze praw i wolności jednostki. Niemniej, zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 1 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Stanowiąc przepisy UZEF ustawodawca nie powołał się na żadną wartość wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W przypadku prawa do zabezpieczenia społecznego konstytucyjny zakres ochrony odpowiada istocie tego prawa, która nie może zostać ograniczona (zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 294). Ustawodawca nie zachował racjonalnej proporcji między zastosowanymi środkami a celem – zniesieniem przywilejów emerytalno - rentowych związanych z pełnieniem służby w ww. formacjach. Nie powinno pozostawiać

cienia wątpliwości, iż rozwiązania zawarte w UZEF wprowadzają niedopuszczalną, pozasądową, zbiorową odpowiedzialność karną wobec osób związanych w jakikolwiek sposób ze służbami w organach bezpieczeństwa państwa. Ustawodawca z pominięciem organów ścigania penalizuje sam fakt przynależności do służby m.in. w policji, bez względu na okres tej służby i charakter wykonywanych czynności.

Poczyniona analiza wskazuje, że przepisy UZEF należy uznać za sprzeczne z następującymi normami konstytucyjnymi: art. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1, art. 69 oraz art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jedyną drogą weryfikacji zasadności pozbawienia funkcjonariuszy przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych jest złożenie odwołania od decyzji organu rentowego do sądu powszechnego. Czynność zaskrzenia decyzji nie wstrzymuje jej wykonania (art. 2 ust. 2 UZEF), niemniej weryfikacja rozstrzygnięcia organu przez niezależny i niezawisły sąd zagwarantuje stronom możliwość indywidualnego rozpoznania sprawy oraz doprowadzi do uzyskania sprawiedliwego i zgodnego z zasadami współżycia społecznego wyroku.

Dla Opiniującej bezspornym jest, wobec poczynionej analizy w zakresie konstytucyjności UZEF, konieczność stosowania, przez sądy rozpoznające odwołania funkcjonariuszy, bezpośrednio norm konstytucyjnych. Na wstępie należy wskazać, że w hierarchii aktów normatywnych Konstytucja stanowi najważniejsze źródło

prawa. Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji wprost wynika z art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ustrojodawca nie określił żadnych innych warunków stosowania norm wprost. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organ sprowadza się do tego, iż organ ten przy stosowaniu prawa i przy uznaniu niejedności normy pozakonstytucyjnej z regulacją konstytucyjną zobowiązany jest do zastosowania regulacji konstytucyjnej, jednakże gdy ta nie odsyła go w określonym zakresie bezpośrednio do norm ustawy. Owe zastosowanie Konstytucji, jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, ma więc pierwszeństwo przed zastosowaniem innych, niższych rzędem, aktów normatywnych.

Na podstawie art. 8 Konstytucji bezpośrednio stosowane są postanowienia ustawy zasadniczej odnośnie uregulowań w zakresie wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Jednostka może wprost powoływać się na przepisy Konstytucji, a organ administracyjny jest zobowiązany owe powołanie uwzględnić. Prawo do świadczeń emerytalno – rentowych oraz prawo rodziny do otrzymywania pomocy ze strony państwa należą do indywidualnych praw obywatela, umieszczonych w rozdziale II Konstytucji.

Skutki prawne bezpośredniego stosowania Konstytucji są takie same jak skutki prawne stosowania ustawy. Jednakże nie zawsze jest jasne, czy tam, gdzie ustawa jest w przekonaniu ją stosującego sprzeczna z Konstytucją, może odmówić jej wykonania, gdy da się konstytucje zastosować bezpośrednio. Zgodnie z zasadą nadrzędności stosowania Konstytucji w systemie prawa i z zasadą jej bezpośredniego stosowania należy opierać się na

przepisach, które będą stanowiły realizację gwarancji przyznanych jednostce ustawą zasadniczą.

Sąd powszechny stanowiącej jeden z filarów władzy Rzeczypospolitej Polskiej są wolne w wyborze źródeł prawa będących podstawą orzeczenia. Według art. 10 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Trzy władze są od siebie niezależne, lecz jednocześnie powinny wzajemnie się hamować i równoważyć. Zasada trójpodziału jest fundamentem demokratycznego państwa prawa i jest punktem wyjścia dla konstruowania dalszych jej elementów.

Zasada trójpodziału władzy oznacza, że ani legislatura, ani egzekutywa nie mogą swym oddziaływaniem wpływać na realizowanie swych funkcji przez trybunały. Wynika to z przyjętej w Konstytucji, niejako dodatkowo wobec art. 10, zasady odrębności i niezależności sądów i trybunałów „od innych władz” (art. 173 Konstytucji). Ustrojodawca nie zawarł w Konstytucji analogicznego sformułowania w odniesieniu do pozostałych władz. Wszystko to prowadzi do wniosku, że jeżeli w zakresie układu stosunków między władzą ustawodawczą i wykonawczą typowym zjawiskiem jest pewne przecinanie się czy nakładanie kompetencji – to zasadnicza odmiennność układu stosunków występuje między władzą sądowniczą oraz trybunałami, a każdą z pozostałych władz,

gdyż do istoty władzy sądowniczej, należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć (por. J. Oniszczyk, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2000, s. 190). Sądy, stanowiące jeden z filarów trójpodziału władz zobowiązane są do orzekania w oparciu o swobodną ocenę dowodów oraz z zachowaniem zasad zagwarantowanych jednostce w Konstytucji. Skład orzekający, w rozpoznawaniu sprawy, powinien kierować się wyłącznie zasadami logiki i doświadczenia życiowego. Wydany wyrok musi spełniać kryteria apolityczności. Oczekuje się, aby stanowisko wyrażone w orzeczeniu było niezależne od wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Sądy powszechne są niezależne od innych organów władzy publicznej. Zgodnie z konstytucyjną zasadą wymiaru sprawiedliwości, sędzia rozstrzygając sprawę podlega wyłącznie Konstytucji i ustawom, nie podlega żadnym naciskom i żadnym zależnościom z zewnątrz, szczególnie ze strony władzy wykonawczej. Niezawisłość jest niezależnością sędziego w orzekaniu, nie oznacza natomiast braku podporządkowania służbowego. Wymaga jednakże, aby kontrola prawidłowości orzeczenia należała wyłącznie do innego sądu i odbywała się w trybie określonym prawem (por. wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r. sygn. K. 8/99, OTK ZU 1999/3 poz. 41.).

TK określił elementy, które składają się na niezawisłość sędziowską, należą do nich: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, 2) niezależność wobec organów (instytucji)

pozasądowych, 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych, 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych, 5) wewnętrzna niezależność sędziego (por. wyrok TK z dnia 24 czerwca 1998 r. sygn. K. 3/98, OTK ZU 4/1998, s. 334.)

Podkreśla się, że dbałość o niezawisłość sędziów i niezależność sądów jest uzasadniona interesem ogółu społeczeństwa. Ma ona zapewniać stabilność w wykonywaniu funkcji wymiaru sprawiedliwości bez względu na zmiany, jakie mogą zachodzić w organach władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Wielu ekspertów podczas prac legislacyjnych nad UZEF jak i po jej uchwaleniu wskazała na rażącą niezgodność przepisów UZEF z Konstytucją. Ponadto wiadomym jest, że z uwagi na aktualną sytuację polityczną obywatele mają utrudnioną możliwość realizacji swojego prawa polegającego na zaskarżeniu ustawy do TK. Działalność Trybunału Konstytucyjnego jest zaburzona, co niweczy perspektywę rzetelnej weryfikacji UZEF w zakresie zgodności z Konstytucją. Z tego względu, wobec rażącej niekonstytucyjności przepisów UZEF, polegającej na odebraniu uprawnionym świadczeń emerytalno-rentowych, podstawy wyrokowania należy szukać wprost w normach zawartych w ustawie zasadniczej. Wyłącznie skład orzekający jest dysponentem postępowania sądowego i na nim spoczywa realizacja gwarancji konstytucyjnych

Opiniująca stoi na stanowisku, że aktualna sytuacja polityczna oraz paraliż TK warunkują konieczność powrotu do stano-

wiska SN prezentowanego w początkowych latach stosowania Konstytucji. Sąd Najwyższy w latach 2000-2001 uważał, że każdy sąd, a więc i strona występująca przed sądem, może powoływać się na przepisy Konstytucji, a zadaniem sądu jest ustalenie czy ustawa znajdująca zastosowanie w rozpoznawanej sprawie jest zgodna z Konstytucją (por. wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., sygn. akt I PKN 90/98, OSNP Nr 1/2000 poz.6; wyrok SN z dnia 26 września 2000 r., sygn. akt III CKN 1089/00, OSNC Nr 3, poz. 37; uchwała SN z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34). Zgodnie z tym poglądem, rozstrzygnięcie sądu miało być wiążące tylko w rozpoznawanej sprawie. Aktualnie również Sąd Najwyższy, uważa za zasadnie bezpośrednio stosowanie Konstytucji i z zasady tej korzysta. SN w dwóch wyrokach postanowił bezpośrednio zastosować przepisy Konstytucji (wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt V CSK 413/15, LEX nr 2036720, wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt V CSK 377/15, LEX nr 2025769). Jako bezpośrednia przyczyna odstąpienia przez Sąd Najwyższy od zasady „nieingerencji” w sprawy konstytucyjności ustaw została podana sytuacja wokół Trybunału Konstytucyjnego.

Zasadność stosowania Konstytucji wprost SN podkreślił w uchwale 7 sędziów z dnia 31 maja 2017 r., sygn. akt. I KZP 4/17 rozpoznając zagadnienia prawne przedstawione do rozstrzygnięcia przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego w dniu 7 lutego 2017 r., w sprawie II KK 313/16. Sędziowie składu orzekającego podkreślili stosując bezpośrednio normy ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 2 i art. 178 ust. 1), że skoro w Konstytucji z 1997 r.

określono zasadę podziału władzy (art. 10), działanie organów władzy w granicach prawa (art. 7) oraz wskazano, iż wymiar sprawiedliwości jest wyłączną kompetencją sądów (art. 175 ust. 1 i art. 183), to jest zobowiązany do dokonania oceny, czy akt łaski, który został wydany przed wydaniem prawomocnego wyroku skazującego stanowi ingerencję w wymiar sprawiedliwości, tak jak jest on rozumiany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wiążące rozstrzygnięcie sporu o prawo przez organ niezawisły i bezstronny). Po dokonaniu wszechstronnej wykładni (językowej, historycznej, systemowej) doszedł do wniosku, że prawo łaski może być zastosowane tylko po tym jak zostanie wydany prawomocny wyrok przesądzający winę (skazujący), albowiem tylko w takiej sytuacji nie dochodzi do naruszenia zasad wyrażonych w treści art. 10 w zw. z art. 7, art. 42 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 175 ust. 1 i art. 177 ust. 1 Konstytucji (uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r. (I KZP 4/17, baza orzeczeń SN: <http://www.sn.pl>).

Bezpośrednie zastosowanie przepisów Konstytucji do spraw zainicjowanych odwołaniami funkcjonariuszy, którym UZEF odbiera prawa do świadczeń emerytalno – rentowych, a okres służby przed rokiem 1990 traktuje, jako okres nieskładkowy, jest uzasadnione również z punktu widzenia realizacji prawa jednostki do sądu. Ustrojodawca w art. 45 ust. 1 Konstytucji zagwarantował obywatelom prawo do sądu. Z analizowanej normy wnika, że strona ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Żadne ustawy nie mogą zamykać obywa-



telowi drogi do sądowego dochodzenia krzywdy i starty. Prawo do sądu pełni funkcję gwarancyjną i służy ochronie innych praw podmiotowych i swobód (por. P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* (red.) L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 201). Zdaniem Opiniującej realizacją zasady bezstronności, niezależności i niezawisłości sędziowskiej będzie przeanalizowanie argumentacji podniesionej w odwołaniach od decyzji organów emerytalnych przez byłych funkcjonariuszy wyłącznie w oparciu o prawa i wolności jednostki zawarte w Konstytucji.

#### **WNIOSKI:**

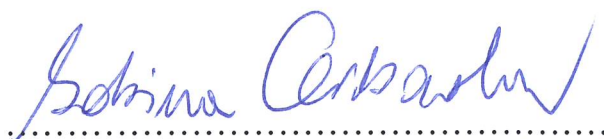
**1. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin narusza podstawowe standardy konstytucyjne, tj. art. 2 Konstytucji, art. 32 ust. 1 Konstytucji, art. 67 ust. 1, art. 69 i art. 71 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

**2. Z uwagi na niezgodność ustawy szczególnej (UZEF) z Konstytucją sądy powszechne, stanowiące jeden z niezależ-**

nych filarów trójpodziału władz Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązane są stosować bezpośrednio normy ustawy zasadniczej (art. 8 ust. 2 Konstytucji).

3. Podstawowym zadaniem składu orzekającego, jest zagwarantowanie jednostce prawa do sprawiedliwego wyroku realizującego zasady konstytucyjne, tj. zaufania obywateli do państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych, zasadę równości wobec prawa oraz gwarancje należytego zabezpieczenia społecznego osób niezdolnych do pracy i szczególnie potrzebujących.

4. Tylko skorzystanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji) przyczyni się do rzetelnego rozpoznania odwołań od decyzji organów emerytalnych wydanych w oparciu o niekonstytucyjne przepisy UZEF.



.....  
prof. nadzw. dr hab. Sabina Grabowska