# 5. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku wprowadza niezwykle zawiłe, niejasne i wewnętrznie sprzeczne, represyjne rozwiązania prawne. Trybunał Konstytucyjny nie wyręczy sądów

# Prawdopodobnie17 marca Trybunał Konstytucyjny odpowie na pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie dotyczące zgodności z Konstytucją RP odpowiednich przepisów ustawy z 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 brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy zmieniającej z dnia 16 grudnia 2016 r. Trudno przewidzieć, jakie to będzie rozstrzygnięcie. Trzeba przecież pamiętać, że np. sędzia TK Krystyna Pawłowicz głosowała za projektem stanowiska Sejmu, w którym uznano obniżenie emerytur za służbę po 1990 r. za niekonstytucyjne. Oczywiście stanowisko to zostało zmienione przez Marszałka Sejmu w dość dziwnych okolicznościach. Myli się jednak ten, kto uważa, iż po orzeczeniu TK zaczną zapadać w tempie ekspresowym prawomocne wyroki w tych sprawach. Niezależnie od tego co zrobi Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygnięcie konkretnej sprawy należeć będzie do sądu. Przy czym niezależnie od tego, jakie będzie stanowisko TK w punkcie a) pytania prawnego, to i tak dla wielu odwołujących się nie będzie to miało żadnego znaczenia. Trudno sobie wyobrazić, aby TK uznał, iż cała ustawa została wadliwie uchwalona.

# W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na artykuł sędziego Mariusza Muszyńskiego opublikowany w dzisiejszej Rzeczpospolitej pt. „Niektórym prawnikom brakuje wiedzy”. Pragnę zwrócić uwagę na trzy fragmenty tej publikacji w mojej ocenie najbardziej ważkie. Otóż pan sędzia stwierdził, że: „Zgodnie z art. 10 ust. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny jest wprawdzie organem władzy sądowniczej. Jednak w przeciwieństwie do sądów Trybunał nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, a więc nie rozstrzyga spraw (sporów) cywilnych i karnych podmiotów indywidualnych. Nie rozstrzyga także spraw administracyjnych. Art. 175 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem, że „Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe". W powyższym wyliczeniu TK nie ma. (…) Dodatkowym argumentem, który nie pozwala uznać TK za sąd w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, są jego kompetencje. Nie będę ich wymieniał, bo zakładam, że chociaż to, RPO czy inni krytycy TK, umieją zdekodować. Przypomnę tylko, że wszystkie świadczą, iż TK jest organem rozpoznającym sprawy dotyczące hierarchicznej zgodności prawa i określone sprawy o charakterze ustrojowym. Nie można go uznać za sąd rozstrzygający spory indywidualnych podmiotów, ani traktować jako organu kolejnej lub najwyższej instancji, co ma miejsce np. w przypadku TK w Niemczech czy w Hiszpanii. (…) TK w trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną może jedynie ocenić normy prawne (akty normatywne), na podstawie których zapadło ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącego. Wyrok o niekonstytucyjności nie doprowadzi automatycznie do wzruszenia danego rozstrzygnięcia. Dopóki zainteresowany podmiot nie podejmie – na podstawie art. 190 ust. 4 konstytucji i rozwijających ten przepis norm ustawowych – działań wznawiających postępowanie lub uchylających wydaną wobec niego decyzję, ostateczne rozstrzygnięcie jest ciągle ważne, nawet jeśli norma ustawowa, na podstawie której je wydano, uznana została za niekonstytucyjną.”

# Jeżeli zgodzimy się z poglądem zaprezentowanym przez sędziego Muszyńskiego, a jak się wydaje jest ku temu wiele powodów, to możemy dojść do ciekawych wniosków. Pierwszy wniosek jest dość smutny i nie najlepiej świadczy o aktywności, a raczej braku aktywności, Sądu Okręgowego w Warszawie, który dość biernie oczekuje na orzeczenie TK. Otóż, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 stycznia 2012 roku (K 36/09, OTK-A 2012/1/3) stwierdził, że informacja o przebiegu służby byłego funkcjonariusza organów bezpieczeństwa PRL, mimo braku możliwości bezpośredniego zakwestionowania jej treści w postępowaniu przed IPN przez funkcjonariusza, którego informacja dotyczy, podlega nie tylko weryfikacji w postępowaniu przed właściwym organem emerytalnym, ale przede wszystkim podlega wszechstronnej kontroli sądowej w postępowaniu wyjaśniającym. W razie bowiem zaskarżenia decyzji organu emerytalnego o ostatecznym ukształtowaniu praw emerytalnych funkcjonariusza rozstrzyga co do istoty sąd powszechny, który nie jest prawnie związany treścią tej informacji. Stanowisko to zachowuje aktualność również wobec informacji IPN o służbie na rzecz totalitarnego państwa, co potwierdził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny(por. prawomocne wyroki WSA w Warszawie: z dnia 5 grudnia 2018 r. o sygn. akt II SA/Wa 220/18; z dnia 10 kwietnia 2019 r. o sygn. akt II SA/Wa 2344/18). Jednak, pomimo kwestionowania przez część odwołujących się informacji IPN, przez ponad dwa i pół roku Sąd Okręgowy w Warszawie praktycznie nie podejmował w tym zakresie żadnej aktywności, a to jest rzeczywiście kwestia prejudycjalna w każdej z takich spraw.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 grudnia 2019 r. sygn. akt I OSK 1631/19 stwierdził m.in.: „Nie jest zatem wystarczające dla stosowania restrykcyjnych unormowań ustawy zaopatrzeniowej - co mogłaby sugerować bezrefleksyjna, wyłącznie językowa wykładnia art. 13b w związku z art. 13c ustawy zaopatrzeniowej nie uwzględniająca pozostałych jej unormowań – poprzestanie wyłącznie na ustaleniu "okresów służby na rzecz totalitarnego państwa", lecz konieczne staje się również odkodowanie pełnej treści pojęcia "służby na rzecz totalitarnego państwa" znajdującej oparcie w przepisach tej ustawy odczytywanych w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi standardy demokratycznego państwa prawnego.”Jeżeli takie rozumowanie przyjmiemy za punkt wyjścia dla odkodowania pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, to należy choćby zważyć, że w **art. 13 ust. 1** ustawy zaopatrzeniowej wymieniono okresy równorzędne ze służbą w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej i w Służbie Więziennej.

Punkt 1a stanowi, że taką równorzędną służbą są okresy służbyw **charakterze** funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej z określonymi wyjątkami. W punkcie 1c tego samego przepisu wskazano „okresy służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, na zasadach określonych w art. 15c”. **Zatem wykładnia językowa tego przepisu pozwala na stwierdzenie, że okresy służby w charakterze funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej, co do zasady nie są okresami „służby na rzecz totalitarnego państwa”. Czy Sąd Okręgowy w Warszawie lub inne sądy analizowały kiedykolwiek pojęcie „służba na rzecz totalitarnego państwa” pod tym względem?**

Dalej, na podstawie **art. 13a ust. 1** na wniosek organu emerytalnego Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu sporządza na podstawie posiadanych akt osobowych i, w terminie 4 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, przekazuje organowi emerytalnemu informację o przebiegu służby wskazanych funkcjonariuszy na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b. O tym, jakie akta osobowe funkcjonariuszy może posiadać IPN wynika wprost z art. 52a pkt 6 i 35c ust. 1 pkt 1a ustawy dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2019 r., poz. 1882). Oczywiście, że chodzi wyłącznie o akta osobowe funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu dwóch ustaw, tj. ustawy o IPN i ustawy lustracyjnej. Czy któryś z sądów zastanawiał się jak to możliwe, że IPN wystawia informację o służbie na rzecz totalitarnego państwa wobec osób, które nie były funkcjonariuszami organów bezpieczeństwa i nawet legitymują się pozytywnym wyrokiem autolustracyjnym?

Kolejna kwestia, to choćby prawidłowe odkodowanie pojęcia „służba” z art. 13b ust. 1. Pomimo tego, że „stosunek służbowy” i „służba” to terminy prawne, to w polskim systemie prawnym brak ich definicji legalnej. „Służba” oznacza pracę w urzędzie państwowym, instytucji użytecznościpublicznej, wojsku itp. Rozważania te są istotne dla ustalenia zakresu odniesienia stosunku służbowego jako stosunku prawnego, czyli więzi (relacji) prawnej pomiędzy instytucją państwową a osobą w niej zatrudnioną i realizującą zadania publiczne. Bez ustalenia, że taka więź istniała nie jest możliwe stwierdzenie, że dana osoba pełniła „służbę na rzecz totalitarnego państwa”, gdyż aby pełnić taką służbę należało w ogóle pełnić służbę w instytucji wskazanej w art. 13b ustawy. W wielu sprawach zawisłych przed Sądem Okręgowym w Warszawie nie jest to problem teoretyczny. To przykłady problemów, które próbowały podejmować tylko nieliczne sądy w jeszcze bardziej nielicznych sprawach.

Drugi wniosek jest bardziej optymistyczny i można go sprowadzić do następującego stwierdzenia: Rzeczą drugorzędną w procesie sądowej wykładni prawa jest to, czy konkretny przepis ustawy jest zgodny lub nie jest zgodny z Konstytucją. **Rzeczą najważniejszą dla sądu jest odpowiednie stosowanie prawa w zgodzie z Konstytucją i prawami człowieka.** Przecież przepis generalnie zgodny z Konstytucją może być zastosowany w indywidualnej sprawie sprzecznie z zasadami konstytucyjnymi, jeżeli sąd nie uwzględni wszystkich okoliczności i aspektów prawnych w konkretnym stanie faktycznym. Tak samo możliwe jest dokonanie wykładni przepisu, który obiektywnie może być niekonstytucyjny, zapewniającej orzeczenie zgodne z normami zawartymi w Konstytucji.

W takim przypadku wystarczające staje się zachowanie reguł prawidłowej wykładni prawa, która prowadzi do wniosku, że **w konkretnym przypadku kwestionowany przepis ustawowy nie znajduje zastosowania lub można go zastosować w inny sposób.** Posłużę się tutaj prostym przykładem z praktyki orzeczniczej. Sąd Okręgowy w Poznaniu procedował w sprawie byłego funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej, który jak się okazuje, miał nieszczęście studiować w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW w Legionowie. Oczywiste w tej sprawie było od samego początku, że nie nawiązał stosunku służbowego z tą szkołą (nie zatrudnił się), ale był tam wyłącznie podchorążym i uczył się jednocześnie będąc zatrudnionym (związanym stosunkiem służbowym) na etacie funkcjonariusza MO w jednostce kierującej na studia. **Sąd „rozłożył na łopatki” informację IPN jednym zdaniem, stwierdzając, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do tych słuchaczy, którzy byli na etatach Służby Bezpieczeństwa.** Należy zauważyć, że Sąd w tym przypadku nie odmówił stosowania art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Wręcz przeciwnie, Sąd zastosował ten przepis i dokonał jego wykładni.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 roku wprowadza niezwykle zawiłe, niejasne i wewnętrznie sprzeczne, represyjne rozwiązania prawne. Wbrew pozorom, tym łatwiej je obalić w konkretnych sprawach, na co już wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich. W takiej sytuacji nie należało wyczekiwać biernie na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego naiwnie sądząc, że Trybunał uwolni sądy od obowiązku bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia każdej sprawy zgodnie z zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP i Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

**Tekst przesłany przez naszego Kolegę z Mazowsza.**