

### **III PZP 2/21 - Uchwała Sądu Najwyższego**

LEX nr 3433364

#### **Uchwała**

#### **Sądu Najwyższego**

**z dnia 17 listopada 2022 r.**

#### **III PZP 2/21**

#### **TEZA aktualna**

1. Sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP.

2. Odmawia podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

#### **UZASADNIENIE**

#### **Skład orzekający**

Przewodniczący: Prezes SN Piotr Prusinowski.

Sędziowie SN: Jolanta Frańczak (spr.), Katarzyna Gonera.

#### **Sentencja**

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa J. D. przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych w Warszawie Z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich o przywrócenie do pracy, odszkodowanie, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 17 listopada 2022 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego w Warszawie  
z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt XXI Pa 91/20,

1. Czy sąd rozstrzygając sprawę może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP wówczas, gdy przepis ten utracił już swoją moc obowiązującą, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznania pytania prawnego sądu przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji RP (art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - Dz. U. z 2019 r.; poz. 2393)?

2. Czy kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r., poz. 306, 284 i 322)" określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854 j.t.) wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.) zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb i organów wymienionych w tym przepisie, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?

3. W przypadku uznania, że samo kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, 284 i 322)" określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854 j.t.) wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.) nie jest wystarczające do zastosowania art. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.) i powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, czy osobom zatrudnionym w służbie zagranicznej lub osobom niebędącym członkami służby zagranicznej, zatrudnionym w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z

dnia 3 stycznia 2019 r.) w jednostkach określonych w art. 4 te same ustawy przysługuje roszczenie o odszkodowanie lub przywrócenie do pracy w związku z wygaśnięciem stosunku pracy, o którym mowa w art. 3 i 4 te same ustawy?

podjął uchwałę:

1. Sąd rozpoznający sprawę, pozbawiony możliwości skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego w trybie art. 193 Konstytucji RP o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisu ustawy stanowiącego podstawę

rozstrzygnięcia w sprawie ze względu na przyczyny wskazane w art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna go za niezgodny z Konstytucją RP.

2. Odmawia podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

### **Uzasadnienie faktyczne**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Sąd Rejonowy dla Warszawy - Śródmieścia w Warszawie wyrokiem z dnia 11 lutego 2020 r. oddalił powództwo J. D. w sprawie z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich przeciwko Ministerstwu Spraw Zagranicznych z siedzibą w Warszawie o przywrócenie do pracy na dotychczasowych warunkach pracy i płacy z tytułu niezgodnego z prawem stwierdzenia przez pracodawcę wygaśnięcia stosunku pracy oraz o zasądzenie odszkodowania w kwocie 28.236,54 zł, a także odstąpił od obciążania powoda kosztami zastępstwa procesowego pozwanego.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód od dnia 30 lipca 1993 r. był zatrudniony w pozwanym Ministerstwie, ostatnio na podstawie umowy o pracę z dnia 20 maja 2009 r. na czas nieokreślony na stanowisku ambasadora tytularnego w Departamencie Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej. Powód złożył oświadczenie lustracyjne o treści pozytywnej na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 1633 z późn. zm., dalej jako ustawa lustracyjna), co do tego, że pracował, pełnił służbę lub był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa. Pismem z dnia 13 lutego 2019 r. pozwany zawiadomił powoda, że na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach bezpieczeństwa z lat 1944-1990 oraz tych dokumentów (Dz. U. z 2019 r., poz. 9, dalej jako nowelizacja z 2018 r.) z dniem 5 kwietnia 2019 r. z mocy prawa wygaśnie jego stosunek pracy z uwagi na złożenie dokumentów potwierdzających pracę lub służbę w organach

bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy stwierdził, że brak jest podstaw do uwzględnienia powództwa, ponieważ stosunek pracy powoda wygasł z mocy prawa na podstawie art. 3 nowelizacji z 2018 r. w związku ze złożeniem przez niego pozytywnego oświadczenia lustracyjnego na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej. Zakres kognicji sądu przy ocenie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy, jako elementu reform sektora publicznego, sprowadza się bowiem wyłącznie do weryfikowania zaistnienia zdarzeń, z którymi przepisy ustawy wiążą skutek w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, a więc bez badania zasadności przyczyny, jak to ma miejsce przy wypowiedzeniu umowy o pracę. Ocena zasadności związku między określonym zdarzeniem, z którym ustawa wiąże wygaśnięcie stosunku pracy a wygaśnięciem stosunku pracy z tej przyczyny byłaby w istocie oceną zasadności działalności ustawodawcy, a nie stron stosunku pracy. Z tego względu, choć droga sądowa jest dopuszczalna, to cechuje się ograniczoną kognicją, ponieważ sąd nie ma możliwości ani negatywnego, ani pozytywnego ustosunkowania się do sytuacji prawnych powstałych z mocy samego prawa. W ocenie Sądu Rejonowego, w rozpoznawanej sprawie doszło do spełnienia ustawowej przesłanki z art. 3 nowelizacji z 2018 r., tj. bezspornie zaistniało zdarzenie wywołujące skutek w postaci wygaśnięcia z mocy prawa stosunku pracy powoda, jakim jest złożenie przez niego pozytywnego oświadczenia lustracyjnego, a zatem pozwany prawidłowo stwierdził wygaśnięcie tego stosunku pracy z mocy prawa. Zmiana ustawy z dnia 27 stycznia 2001 r. o służbie zagranicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1854) polegała na tym, że w służbie zagranicznej nie mogły być zatrudnione osoby, które w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1991 r. pracowały lub pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub były współpracownikami tych organów w rozumieniu ustawy lustracyjnej.

W odniesieniu do podnoszonych przez powoda i Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutów niekonstytucyjności wygaszania stosunków pracy, Sąd Rejonowy podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w postanowieniu z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98 (OTK 2000 Nr 2, poz. 67), według którego sąd powszechny jest uprawniony do badania zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, jednak nie jest władny pominąć takiego przepisu przy rozstrzyganiu sprawy i powinien skierować odpowiednie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, a jeżeli nie zdecyduje się na skorzystanie z tej próby usunięcia normy ustawowej z systemu prawa, to nie może odmówić jej mocy obowiązującej. Sąd Rejonowy powołał się także na pogląd wyrażony w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którym bezpośrednio stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy oraz że dopóki nie zostanie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP, dopóty akt ten podlega stosowaniu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., III CKN 326/01, LEX nr 56898 i

wyrok z dnia 7 listopada 2002 r., V CKN 1493/00, LEX nr 57238). Przyjęcie poglądu o dopuszczalności odmowy stosowania przepisu ustawy z uwagi na stwierdzoną przez sąd jego niekonstytucyjność oznaczałoby przyjęcie, że przepis nie obowiązuje - co stanowiłoby naruszenie obowiązującego porządku prawnego (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez sądy nie może być wykładane w taki sposób, że sąd - powołując się na zasady konstytucyjne, pomija obowiązujące, adekwatne do stanu faktycznego danej sprawy przepisy ustawy. O bezpośrednim stosowaniu przez sądy Konstytucji można mówić w takich sytuacjach, w których wyrok oparty jest na stanowisku wyrażonym już uprzednio w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, względnie w których dochodzi do współstosowania zasady konstytucyjnej z odpowiednimi normami ustawowymi.

Ostatecznie Sąd Rejonowy nie dopatrył się niezgodności art. 3 nowelizacji z 2018 r. z przepisami innej ustawy ani nie widział potrzeby skierowania do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego. Kwestia wygaszania stosunków pracy z mocy ustawy była już bowiem przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, który przesądził, że ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej może dokonywać przekształceń ustrojowych, w tym też takich, które dotyczą reformowania administracji publicznej i w konsekwencji stanowią ingerencję w sferę ukształtowanych wcześniej stosunków pracowniczych. Uznanie dokonywania zmian ustrojowych za konstytucyjnie wykluczoną ingerencję ustawodawcy oznaczałoby, że władza publiczna nie może przeprowadzać reform połączonych z likwidacją czy tworzeniem nowych stanowisk pracowniczych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003 Nr 2, poz. 11; z dnia 21 marca 2005 r., P 5/04, OTK-A 2005 Nr 3, poz. 26; z dnia 13 marca 2000 r., K 1/99, OTK 2000 Nr 2, poz. 59, czy z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK-A 2011 Nr 6, poz. 54). Trybunał podkreślał, że wprowadzenie instytucji wygaśnięcia stosunku pracy ogranicza zakres kontroli sądowej, gwarantowanej obywatelom na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, skoro wyłącza ona badanie zasadności przyczyn wygaśnięcia stosunku pracy, ale nie oznacza to, że pracownik, którego stosunek pracy wygasł na podstawie zaskarżonych przepisów jest pozbawiony prawa do sądu. Materialnoprawne ograniczenie dostępu do sądu wynika z istoty wygaśnięcia stosunku pracy z mocy prawa, konstrukcji normatywnie dopuszczalnej i uzasadnionej zadaniami ustaw reformujących administrację publiczną. Z tych względów brak jest podstaw do zakwestionowania prawidłowości wygaśnięcia stosunku pracy powoda.

Powód oraz Rzecznik Praw Obywatelskich wnieśli apelacje od wyroku Sądu Rejonowego, zaskarżając go w całości.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest:

1) art. 8 ust. 2, art. 175 ust. 1 oraz art. 139 w związku z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, przez błędną wykładnię polegającą na braku uznania, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8 ust.

2) oraz zasada podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1) nie przyznaje sądowi w ramach sprawowania sprawiedliwości (art. 175 ust. 1) uprawnienia, a zarazem obowiązku oceny zgodności ustawy z Konstytucją i w razie stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów ustawy prawo do odmowy stosowania przepisów sprzecznych z Konstytucją, bez obowiązku zwracania się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (art. 193), co spowodowało zastosowanie przepisów rangi ustawowej, tj. art. 2a ustawy o służbie zagranicznej oraz art. 3 i art. 4 nowelizacji z 2018 r., podczas gdy: a) art. 3 nowelizacji z 2018 r. narusza wywodzoną z art. 2

Konstytucji zasadę zaufania do państwa i prawa w związku ze złamaniem przyrzeczenia publicznego potwierdzonego treścią obowiązującego prawa wobec pracowników służby zagranicznej, że jeśli złożą zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, to nie spowoduje to negatywnych skutków w zakresie trwałości ich zatrudnienia, skutkującego wygaśnięciem ich stosunków pracy; b) art. 2a ustawy o służbie zagranicznej oraz art. 3 i art. 4 nowelizacji z 2018 r. pozostają w kolizji z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, przez ingerencję w prawo dostępu do służby publicznej, pozbawiając obywateli polskich, którzy złożyli oświadczenia o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami dostępu do służby publicznej świadczonej na podstawie przepisów ustawy o służbie zagranicznej przy braku ku temu koniecznej podstawy do ograniczenia tego prawa, którą w demokratycznym państwie może być wyłącznie bezpieczeństwo lub porządek publiczny, bądź ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób;

2) art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, przez uznanie, że sąd powszechny nie jest uprawniony do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności lub niezgodności z ustawą zasadniczą ze skutkiem w postaci niezastosowania takiego przepisu, jak w rozpoznawanej sprawie;

3) art. 24 zdanie pierwsze Konstytucji RP, przez posługiwanie się przez ustawodawcę konstrukcją wygaszania stosunków pracy, prowadzącą do ograniczenia bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa oraz do nadmiernej dolegliwości ograniczeń pozostających w sprzeczności z deklaracją, że praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

Z kolei powód zarzucił w apelacji zarówno naruszenie prawa materialnego, jak i przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

1) art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię prowadzącą do stwierdzenia, że sąd powszechny nie jest władny do oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych oraz w przypadku niezgodności przepisu ustawy z Konstytucją nie przysługuje mu odmowa jego stosowania w konkretnym przypadku, co skutkowało bezpośrednim naruszeniem art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, podczas gdy właściwa wykładnia prowadzi do aprobowanych przez doktrynę oraz judykaturę

wniosków, iż sędziowie podlegający wyłącznie Konstytucji i ustawom, są władni do badania zgodności z Konstytucją norm ustawowych, a w przypadku uznania przepisu za niekonstytucyjny, mają obowiązek bezpośredniego stosowania przepisów konstytucyjnych, stanowiąc wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 178 ust. 1 w związku z art. 8 w związku z art. 193 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię prowadzącą do stwierdzenia, że sąd powszechny nie jest władny do oceny zgodności z Konstytucją przepisów ustawowych, a w razie zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości w zakresie konstytucyjności regulacji, na podstawie których przyszło mu orzekać, winien jest zadać Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, podczas gdy prawidłowa wykładnia prowadzi do aprobowanych przez doktrynę oraz judykaturę wniosków, iż art. 193 Konstytucji RP wskazuje na możliwość zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, gdyż sędziowie, będący związani wyłącznie Konstytucją i ustawami, uprawnieni są do stosowania bezpośredniego Konstytucji;

3) art. 9 w związku z art. 91 Konstytucji RP w związku z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, przez ich niezastosowanie skutkujące oddaleniem powództwa w oparciu o przepisy niezgodne z prawami podstawowymi Unii Europejskiej, w sytuacji gdy prawidłowe wyrokowanie, uwzględniające związanie Rzeczypospolitej Polskiej prawem wspólnotowym oraz hierarchię źródeł prawa, prowadzi do bezsprzecznego wniosku, że nowelizacja z 2018 r. zawiera przepisy niezgodne z prawami podstawowymi Unii Europejskiej, a sądy unijne mają obowiązek pominąć w procesie sądowego stosowania prawa ustawy oraz praktyki sprzeczne z zasadami podstawowymi Unii Europejskiej;

4) art. 233 § 1 w związku z art. 227 k.p.c., przez brak wszechstronnego rozważenia zebranego materiału i pominięcie przy wyrokowaniu dopuszczonego i przeprowadzonego dowodu ze Stenogramu 68 posiedzenia Senatu RP IX kadencji (dzień pierwszy) z dnia 12 grudnia 2018 r., co miało istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż analiza tego dowodu winna prowadzić do wniosku, że konstrukcja wygaszania stosunków pracy została zastosowana wyłącznie w celu pozbawienia ochrony praw pracowników, z których mogliby skorzystać w przypadku, gdy prawodawca zdecydowałby się na zastosowanie konstrukcji rozwiązywania stosunków pracy, co skutkowało winno uwzględnieniem powództwa;

5) art. 233 § 1 w związku z art. 227 k.p.c., przez brak wszechstronnego rozważenia zebranego materiału, tj. pominięcie dopuszczonego i przeprowadzonego dowodu z opinii dr hab. prof. UW R. P. z dnia 9 lutego 2019 r. dotyczącej nowelizacji z 2018 r., co miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż analiza tego dowodu winna prowadzić do wniosku, iż nastąpiło przekroczenie granic swobody regulacyjnej państwa i zasadnym jest uwzględnienie powództwa;

6) błędne ustalenie stanu faktycznego przez uznanie, że konstrukcja wygaszania stosunków pracy w

analogicznych sytuacjach do niniejszej była już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w sytuacji, gdy dokładna analiza orzecznictwa Trybunału wskazuje, iż dotychczasowe orzecznictwo dotyczące konstrukcji wygaszania stosunków pracy wyklarowało się w odniesieniu do stosowania tejże konstrukcji przy znacznych reformach administracji publicznej i zachowaniu przez ustawodawcę zasady proporcjonalności, jak również wskazuje na nadzwyczajność możliwości stosowania tej konstrukcji i konieczność badania jej zgodności z wymogami konstytucyjnym, i mając na względzie cel jej zastosowania oraz wszelkie okoliczności temu towarzyszące.

W oparciu o powyższe zarzuty apelujący wnieśli o zmianę zaskarżonego wyroku oraz uwzględnienie powództwa w całości przez przywrócenie powoda do pracy w pozwanym Ministerstwie na dotychczasowym stanowisku, dotychczasowych warunkach pracy i płacy oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 28.236,54 zł tytułem odszkodowania, a także kosztów postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji w celu ponownego jej rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania.

W pismach procesowych powód oraz Rzecznik Praw Obywatelskich podnieśli, że zasadnym jest w tej sprawie zwrócenie się do Sądu Najwyższego z pytaniem prawnym "czy sąd rozstrzygając sprawą może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP, wówczas, gdy przepis ten utracił już swoją moc obowiązującą, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznania pytania prawnego sądu przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji RP?"

W odpowiedzi na apelacje pozwany wniósł o oddalenie obu apelacji oraz o zasądzenie od apelujących na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego.

Sąd Okręgowy w Warszawie, rozpoznając apelacje, uznał, że na tle sprawy wyłoniły się zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości i postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2021 r., na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił je Sądowi Najwyższemu w następującej treści:

1. Czy Sąd rozstrzygając sprawą może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP, wówczas, gdy przepis ten utracił już swoją moc obowiązującą, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznania pytania prawnego sądu przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji RP (art. 59 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)?

2. Czy kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, 284 i 322)" określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie



zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854 j.t.) wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944

- 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.) zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb i organów wymienionych w tym przepisie, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu?

3. W przypadku uznania, że samo kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 306, 284 i 322) określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1854 j.t.) wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.), nie jest wystarczające do zastosowania art. 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.) i powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, czy osobom zatrudnionym w służbie zagranicznej lub osobom nie będącym członkami służby zagranicznej, zatrudnionym w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o służbie zagranicznej oraz ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z dnia 3 stycznia 2019 r.) w jednostkach określonych w art. 4 tejże ustawy przysługuje roszczenie o odszkodowanie lub przywrócenie do pracy w związku z wygaśnięciem stosunku pracy, o którym mowa w art. 3 i 4 tejże ustawy?

Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności podniósł, że niesporne były okoliczności, które na podstawie art. 3 nowelizacji z 2018 r. doprowadziły do wygaśnięcia umowy o pracę powoda, tj. złożenie pozytywnego oświadczenia lustracyjnego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej. Kontrowersje budzi jednak konstytucyjność wygaszenia stosunku pracy, ponieważ przytoczone przez Sąd pierwszej instancji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dopuszczające wygaszanie stosunków pracy jest całkowicie nieadekwatne do sytuacji prawnej powoda. Dotyczyło bowiem względnej swobody regulacyjnej przysługującej ustawodawcy, który stosował konstrukcję wygaszania stosunków pracy w przypadkach przeprowadzanych reform administracji publicznej, reorganizacji i likwidacji urzędów. I tak

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, rozważał zgodność z Konstytucją części przepisów ustawy

z dnia 22 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1817), skutkujących wygaszeniem stosunków pracy z pracownikami samorządowymi m.in. Biura Zarządu m.st. Warszawy, starostwa powiatu warszawskiego, urzędów gmin warszawskich i dzielnic gminy, na podstawie których to przepisów ustawodawca dokonywał w sposób kompleksowy zmian w zakresie ustroju, jak i organizacji miasta stołecznego Warszawy. Przedmiotem orzekania w sprawie K 1/99 (OTK 2000 Nr 2, poz. 59), był przepis ustawy z dnia 13 października 1999 r. - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872), który odnosił się do wygaśnięcia stosunków pracy z pracownikami, o których mowa w art. 52-54 i art. 56 tej ustawy, a oceniana regulacja zmierzała do zmiany systemu organizacyjnego administracji publicznej. Z kolei wyrok w sprawie K 26/09, dotyczył wygaśnięcia stosunków pracy z pracownikami podmiotów, których dotyczyły zmiany strukturalne przewidziane w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.), w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 157, poz. 976) oraz w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że wprowadzonym wyżej wymienionymi ustawami zmianom towarzyszy dążenie do zapewnienia większej sprawności działania reformowanych podmiotów władz publicznych oraz zwiększenia ich skuteczności.

Tymczasem, zdaniem Sądu Okręgowego, nowelizacja z 2018 r. nie została uchwalona w związku z reformą czy reorganizacją podmiotów ani nie wprowadzała zmian ustrojowych lub organizacyjnych w funkcjonowaniu pozwanego Ministerstwa. Uzasadnienie projektu nowelizacji (druk sejmowy nr 2992) nie wskazuje wprost co jest jej celem, koncentruje się na ocenie okresu komunizmu wynikającego z Konstytucji i dotychczasowego orzecznictwa, jak też zwraca uwagę na wyjątkową sytuację resortu spraw zagranicznych, który ze względów historycznych odznaczał się zawsze nadreprezentatywnością byłych pracowników, oficerów oraz współpracowników służb bezpieczeństwa PRL oraz że polska służba zagraniczna była (i jest nadal) w szczególności sposób negatywnie obciążona dziedzictwem minionej epoki. To utrudnia, a niekiedy uniemożliwia jej sprawne działanie oraz umacnianie pożądanych postaw propaństwowych. Z wypowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, zawartej w Stenogramie nr 68 z posiedzenia Senatu RP IX kadencji z dnia 12 grudnia 2018 r. wprost wynika, że zastosowanie konstrukcji wygaszania stosunków pracy miało na celu ochronę pozwanego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a zarazem pozbawienie ochrony praw pracowników, gdyż zastosowanie instytucji

rozwiązania umowy o pracę skutkowałyby procesami sądowymi przed sądami pracy oraz przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i potencjalną wypłatą odszkodowań.

Sąd Okręgowy wskazał, że w stosunku do powoda zastosowanie znalazł art. 3 nowelizacji z 2018 r., zgodnie z którym stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej albo osób, o których mowa w art. 4 ust. 1, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy złożyły dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy lustracyjnej, potwierdzające pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami, wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W myśl art. 5 ust. 3 nowelizacji z 2018 r. dyrektor generalny służby zagranicznej był obowiązany zawiadomić na piśmie osoby, o których mowa w art. 3 i art. 4 ustawy, o wygaśnięciu ich stosunków pracy z mocy prawa. Ponadto na skutek zmian wprowadzonych nowelizacją z 2018 r., do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej dodany został art. 2a ust. 1, stanowiący, że w służbie zagranicznej, w tym na stanowiskach, o których mowa w art. 28a ust. 1, nie może być zatrudniona osoba, która w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pracowała lub pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub była współpracownikiem tych organów o rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Przepis ten, zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o służbie zagranicznej, stosuje się także do niebędących członkami służby zagranicznej osób, o których mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 i 3 (pkt 1), zatrudnionych w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę w rozumieniu Kodeksu pracy (pkt 2), zatrudnionych w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (pkt 3), zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (pkt 4) - o ile osoby te są obywatelami polskimi.

Do czasu wejścia w życie nowelizacji z 2018 r. spełnienie obowiązku złożenia oświadczenia lustracyjnego, wynikającego z art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej, któremu powód zadośćuczynił, oświadczając zgodnie z prawdą o pełnieniu służby lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, nie pociągało za sobą negatywnych konsekwencji. W ówczesnym stanie prawnym dopiero w przypadku, gdy sąd w prawomocnym orzeczeniu stwierdził złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, okoliczność ta traktowana była jako obligatoryjna przesłanka pozbawienia funkcji publicznej (art. 21e ustawy lustracyjnej). W tym kontekście Sąd Okręgowy odwołał się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07 (OTK 2007 Nr 5/A, poz. 48), w którym przyjęto, że zasadniczym celem ustawy lustracyjnej jest ujawnienie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944-1990, bądź ustalenie, że danej osoby takie fakty nie dotyczą. Wolą ustawodawcy jest, by osoby pełniące funkcje publiczne lub kandydujące do ich pełnienia składały oświadczenia o tych

faktach. Celem tej regulacji jest zapewnienie jawności życia publicznego, eliminacja szantażu faktami z przeszłości, które mogą być uznane za kompromitujące, i poddanie tych faktów społecznemu osądowi. Chodzi o to, aby osoby będące w przeszłości funkcjonariuszami, pracownikami lub współpracownikami organów bezpieczeństwa państwa ujawniły - w imię transparentności życia publicznego - fakt służby, pracy lub współpracy, a także o usunięcie niebezpieczeństwa związanego np. z szantażem, który mógłby być zastosowany wobec tych osób ze względu na nieujawnione fakty z przeszłości. Sama współpraca nie zamyka obywatelowi drogi do pełnienia funkcji publicznych. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób, które pełnią lub zamierzają pełnić funkcje publiczne, powoduje zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia. Podobnie w wyroku z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01 (OTK 2003 Nr 3/A, poz. 19), Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że procedury lustracyjne nie mają na celu doprowadzenia do pociągnięcia do odpowiedzialności określonych osób, lecz tym celem jest ochrona jawności życia publicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał przy tym uwagę, że prawo nie może stanowić swoistej pułapki zastawianej na obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu do tego, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w chwili podejmowania decyzji. Stąd słuszne i potwierdzone treścią obowiązującego przez wiele lat ustawodawstwa były oczekiwania pracowników służby zagranicznej, że jeżeli złożą zgodne z prawdą oświadczenia lustracyjne, to nie spowoduje to negatywnych skutków w zakresie łączącego ich stosunku pracy z pracodawcą publicznym. Wobec tego, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 3 nowelizacji z 2018 r. narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa a także konstytucyjną zasadę ochrony pracy (art. 24 Konstytucji RP), zasadę dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji RP) i powiązaną z nią ściśle zasadą równości wobec prawa i niedyskryminacji w życiu społecznym (art. 32 Konstytucji RP) oraz godność jednostki. Dlatego nie ma żadnych przeszkód, aby służbę w organach bezpieczeństwa pełniła osoba, która złożyła zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub współpracy z tymi organami w latach 1944-1990, tym bardziej, że takich ograniczeń nie zawierają inne pragmatyki.

Sąd Okręgowy w nawiązaniu do zarzutów apelacji podniósł, że niewątpliwie orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Z tego względu Sąd Rejonowy stwierdził, że sąd powszechny jest uprawniony do badania zgodności przepisu ustawy z Konstytucją, jednak nie jest władny pominąć takiego przepisu przy rozstrzygnięciu sprawy, stąd powinien skierować odpowiednie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego.

Sąd Okręgowy dostrzegł jednak i podzielił wyrażone w orzecznictwie Sądu Najwyższego odmienne stanowisko, zgodnie z którym orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją RP (art. 188 pkt 1), należące niewątpliwie do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną

konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie, rozstrzyganej przez sąd. Zgodnie z tym stanowiskiem sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Stanowisko przeciwne jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 Nr 1, poz. 6; z dnia 20 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 Nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSP 2016 Nr 11, poz. 103; z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953 i powołane w nich orzeczenia). Powyższe stanowisko podzielił też Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16 (LEX nr 2389585), prezentując pogląd, że "stosowanie Konstytucji nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Trybunału Konstytucyjnego, ale należy również do sądów, zarówno w przypadku zaistnienia luki w prawie, jak i wówczas, gdy sąd dojdzie do przekonania, że przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją i nie powinien być zastosowany w konkretnej sprawie. Nie narusza to kompetencji właściwej dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż formalnie przepis ten w dalszym ciągu pozostaje w systemie prawnym i może być stosowany przez inne sądy orzekające w takich samych sprawach. Należy jednak zaznaczyć, że - z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa jakimi są orzeczenia sądowe - odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu".

Według Sądu Okręgowego, niezależnie od opowiedzenia się za słusznością jednego z dwóch przedstawionych wyżej stanowisk, sytuacja prawna powoda stanowi *novum* i nie znalazła dotąd rozstrzygnięcia w orzecznictwie, a przez to budzi uzasadnione wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny nie posiada bowiem w trybie art. 193 Konstytucji RP możliwości oceny konstytucyjności kwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji z art. 3 nowelizacji z 2018 r., stanowiącej podstawę prawną wygaśnięcia stosunku pracy powoda, ze względu na niedopuszczalność orzekania w tym zakresie. Kwestionowany przepis był normą prawną jednokrotnego zastosowania, gdyż stanowił, że stosunki pracy osób nim objętych wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, a więc po upływie terminu wskazanego w tym przepisie nie może znaleźć zastosowania do żadnej sytuacji faktycznej z przeszłości, teraźniejszości i

przyszłości. W tej sytuacji art. 3 nowelizacji z 2018 r. nie może być w ogóle stosowany i utracił swoją moc obowiązującą, natomiast w mocy pozostały wyłącznie skutki prawne wynikające ze stosowania tego przepisu. Ponadto, w myśl art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje obligatoryjnie postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W przypadku utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny przed wydaniem orzeczenia Trybunał Konstytucyjny nie umarza postępowania jedynie wówczas, gdy wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 59 ust. 3 tej ustawy). Oznacza to, że obecnie przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ograniczyły w sposób istotny kognicję Trybunału w zakresie orzekania o zgodności z Konstytucją aktu normatywnego, który utracił już swoją moc obowiązującą. Trybunał uznał ten stan rzeczy za świadome i zgodne z Konstytucją działanie ustawodawcy, ponieważ w wyroku z dnia 24 października 2017 r., K 1/17 (OTK-A 2017, poz. 79), oceniając art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie, w którym pomija postępowania wszczęte pytaniami prawnymi sądów umorzył postępowanie. Uznał, że nie stanowiło to pominięcia ustawodawczego, ponieważ ustawodawca zrezygnował w tej ustawie z szerokiej formuły możliwości orzekania o aktach nieobowiązujących i ograniczył ten wyjątek do spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi, a zawężenie to jest wyraźne i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Norma wynikająca z art. 59 ust. 3 ustawy jest kompletna, może być stosowana i nie narusza konstytucyjnych standardów. W zdaniu odrębnym do tego wyroku sędzia Leon Kieres podkreślił, że wadliwość art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest "szczególnie widoczna w odniesieniu do pytań prawnych, które - podobnie jak skargi konstytucyjne - też inicjują kontrolę konkretną i w porównaniu do wniosków abstrakcyjnych są stosunkowo najbliższymi dla obywateli środkami ochrony, a jeżeli Konstytucja ma być najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, to należy dążyć do jak najszybszego wyeliminowania niezgodnych z nią przepisów z systemu prawnego - także przepisów formalnie uchylonych, jeżeli nadal są stosowane. W takiej sytuacji sąd może zostać zmuszony do bezpośredniego zastosowania Konstytucji, ale będzie to miało skutek jednostkowy, a nie systemowy.

W ocenie Sądu Okręgowego, gdy - tak jak w przypadku powoda - pozostały określone skutki prawne wynikające z zastosowania nieobowiązującego już art. 3 nowelizacji z 2018 r., to rozstrzygając o tych skutkach sąd musi mieć na uwadze nie tylko treść tego przepisu, ale również zasady konstytucyjne oraz konstytucyjne prawa jednostki. Konstytucyjne prawo do sądu nie obejmuje prawa do jakiegokolwiek

rozstrzygnięcia sądowego, ale musi to być rozstrzygnięcie sprawiedliwe. Przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej, a Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, jednak jego właściwość - co potwierdzono w powoływanym wyroku K 1/17 - nie obejmuje orzekania w sprawie pytań prawnych sądów dotyczących aktów normatywnych, które utraciły już swoją moc obowiązującą. W takim układzie procesowym wydaje się, że skoro art. 188 pkt 1 Konstytucji nie ma zastosowania, to obowiązek bezpośredniego stosowania Konstytucji spoczywa na sądach, a teza ta jest zbieżna z cytowanym powyżej zdaniem odrębnym sędziego Leona Kieresa. To oznacza, że sąd zobowiązany będzie odmówić zastosowania przepisu ustawy, jeżeli uzna, iż jest on niezgodny z Konstytucją RP. Ponadto, zdaniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego Lecha Garlickiego, "gdy chodzi o kompetencje sądów, to na pewno nie obejmują one stwierdzania niekonstytucyjności ustawy ze skutkiem erga omnes. Taki efekt derogacyjny Konstytucja RP wyraźnie zastrzega dla Trybunału Konstytucyjnego. Zarazem jednak nie można zapominać, że Konstytucja przyznała sądom ogólną kompetencję do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, że poddała je - jak wszystkie organy władzy publicznej - zasadzie bezpośredniego stosowania Konstytucji RP i że - odmiennie niż inne organy - poddała sądy nie tylko, lecz także Konstytucji RP. Opierając się na wspomnianej wyżej koncepcji przepływu zadań wewnątrz władzy sądowniczej, pozwala to na uznanie, że możliwość incydentalnej odmowy zastosowania ustawy sprzecznej zdaniem sądu z Konstytucją RP stanowi element jego kompetencji do rozstrzygania spraw indywidualnych i do respektowania hierarchii przepisów prawnych określających treść tego rozstrzygnięcia" (zob. "Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej", Przegląd Sądowy 2016 nr 7-8, s. 22).

Podsumowując, Sąd Okręgowy stwierdził, że przytoczone powyżej argumenty uzasadniały przedstawienie Sądowi Najwyższemu pytania - "czy sąd rozstrzygając sprawę może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją, w przypadku, gdy przepis ten utracił swoją moc obowiązującą, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznania pytania prawnego sądu przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji RP".

Kwestia ta nie był dotychczas przedmiotem szerszych wypowiedzi orzeczniczych, a ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia sprawy będącej przedmiotem postępowania apelacyjnego, w którym istota sporu sprowadza się do tego, czy art. 3 ustawy o służbie zagranicznej, wprowadzony nowelizacją z 2018 r. jest zgodny ze standardami konstytucyjnymi. Rozstrzygnięcie tak ukształtowanego sporu wymaga uprzedniego przesądzenia, czy w takim układzie procesowym, jak w sprawie powoda (utrata mocy obowiązującej przepisu), sąd może odmówić zastosowania kwestionowanego przepisu ustawy. Zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w literaturze dyskusja koncentrowała się wokół ogólnej koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy. Dotyczyła więc dopuszczalności pominięcia przy

rozstrzygnięciu sprawy przez sąd wciąż obowiązującej ustawy, jeśli jest ona niezgodna z Konstytucją. Zagadnienie prawne sformułowane w tej sprawie dotyczy zaś możliwości pominięcia przez sąd rozstrzygający sprawę już nieobowiązującego przepisu ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją. A zatem czy w takim układzie procesowym, jak w sprawie powoda, sąd może odmówić zastosowania kwestionowanego przepisu ustawy.

Zagadnienie prawne sformułowane w pkt 2 sentencji postanowienia wynikało natomiast z powzięcia przez Sąd Okręgowy poważnych wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do art. 2a ustawy o służbie zagranicznej wprowadzonego nowelizacją z 2018 r. w zakresie stwierdzenia, czy kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" w rozumieniu ustawy lustracyjnej określone w art. 2a ustawy o służbie zagranicznej zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb i organów wymienionych w tym przepisie, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu. Dokonując wykładni tego przepisu nie można poprzestać jedynie na literalnej jego treści, która niewątpliwie jest jasna. Zgodnie z aktualną teorią wykładni prawa, nie istnieje czyste, abstrakcyjne znaczenie przepisu, które mogłoby być przyjęte bez jakichkolwiek zabiegów interpretacyjnych. Nawet pozornie proste przepisy wymagają bowiem dokonywania pewnych założeń i przyjmowania pewnych definicji i konkretnego rozumienia słów i kontekstów (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2006 r., III CZP 108/06, OSNC 2007 Nr 9, poz. 134). Ponadto istnieją jeszcze inne, istotne powody, dla których zastosowanie dalszych metod interpretacyjnych w celu uzyskania właściwego sensu zapisu powyższego przepisu jest konieczne. W orzecznictwie utrwalone jest stanowisko, że odejście od wykładni językowej, mimo jednoznaczności brzmienia przepisu, jest możliwe, jeśli dosłowne jego brzmienie prowadzi do niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, a przemawiają za tym szczególnie ważne racje prawne, społeczne lub moralne (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 Nr 1, poz. 1). Sąd powszechny ma prawo dokonywać wykładni przepisów, w tym badać, czy ich interpretacja koresponduje z normami konstytucyjnymi.

W uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2001 Nr 3, poz. 28), zaznaczono, że obok normy ustawowej może być zastosowana norma konstytucyjna jako dyrektywa interpretacyjna, sprzyjając tym samym wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. W literaturze rozwiązanie to określa się mianem współstosowania interpretacyjnego jako jednej z form bezpośredniego stosowania Konstytucji. Zdaniem Sądu Okręgowego, istnieją wątpliwości co do zgodności z normami konstytucyjnymi przepisów nowelizacji z 2018 r. i art. 2a ustawy o służbie zagranicznej, zważywszy, że przed wejściem w życie nowelizacji negatywne konsekwencje w postaci



pozbawienia danej osoby funkcji publicznej pociągało za sobą jedynie stwierdzenie prawomocnym orzeczeniem sądowym, że złożono niezgodne z prawdą oświadczenia lustracyjne. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 2/07 uznał, że, "sama współpraca nie zamyka obywatelowi drogi dostępu do pełnienia funkcji publicznych. Negatywne konsekwencje dla zainteresowanych osób, które pełnią lub zamierzają pełnić funkcje publiczne, powoduje zatem nie współpraca, lecz złożenie niezgodne z prawdą oświadczenia". W związku z powyższym osoby, które przed wejściem w życie nowelizacji z 2018 r. złożyły zgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne o pracy lub pełnieniu służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami, mogły oczekiwać, opierając się na gwarancjach danych im przez ustawodawcę, że treść takiego oświadczenia nie pociągnie za sobą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego je stosunku pracy z pracodawcą publicznym. To zaufanie zostało jednak w przypadku powoda zerwane przez wprowadzenie nowelizacją z 2018 r. do obrotu prawnego art. 2a ustawy o służbie zagranicznej oraz art. 3 i 4 nowelizacji. Obecnie ten sam okres "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" stał się zatem podstawą negatywnych konsekwencji w zakresie łączącego powoda stosunku pracy z pracodawcą publicznym, choć wcześniej ustawodawca nie przewidywał takich konsekwencji.

Sąd Okręgowy przyjął, że za kierunkiem interpretacji art. 2a ustawy o służbie zagranicznej w ten sposób, że sporne kryterium powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących - reżimowi komunistycznemu częściowo przemawia stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, gdzie w odniesieniu do kryterium "służby na rzecz totalitarnego państwa" zawarte w art. 13b ust. 1 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 2490 z późn. zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), wskazano, że powinno być ono 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 Okręgowy podniósł, że punktem wyjścia do zagadnienia prawnego przedstawionego w pkt 3 sentencji postanowienia jest uprzednie stwierdzenie, że samo przywołane kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu, gdyż wówczas aktualizuje się również

konieczność stwierdzenia, czy osobom zatrudnionym w służbie zagranicznej lub osobom nie będącym członkami służby zagranicznej, zatrudnionym w dniu wejścia w życie nowelizacji z 2018 r. w jednostkach określonych w art. 4 tej ustawy, przysługuje roszczenie o odszkodowanie lub przywrócenie do pracy w związku z wygaśnięciem stosunku pracy. Podstawy prawnej dla ewentualnego dochodzenia roszczenia o odszkodowanie lub przywrócenie do pracy w związku z przedstawionym zagadnieniem należy, zdaniem Sądu Okręgowego, doszukiwać się w art. 67 k.p. w związku z art. 56 § 1 k.p., zgodnie z którym w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów oddziału zatytułowanego wygaśnięcie umowy o pracę, pracownik ma prawo odwołać się do sądu pracy, a w zakresie roszczeń stosuje się odpowiednio przepisy art. 56-61 k.p. Na gruncie wykładni art. 67 k.p. w związku z art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. z 2017 r. poz. 624 z późn. zm.), Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 26 września 2019 r., III PK 126/18 (OSNP 2020 Nr 8, poz. 79) i z dnia 8 lipca 2020 r., II PK 196/18 (LEX nr 3037601), przyjął, że pracownik, któremu nie zaproponowano zatrudnienia, ma prawo dochodzić przed sądem odszkodowania za niezgodne z prawem wygaśnięcie stosunku pracy, a przesłanką tego roszczenia jest nie tylko formalne nieziszczenie się okoliczności warunkującej wygaśnięcie zobowiązania pracowniczego, ale również to, że nie zaproponowanie pracownikowi zatrudnienia nie było podyktowane motywem sprzecznym z zakazami z art. 11<sup>2</sup> i art. 11<sup>3</sup> k.p. W uzasadnieniu obu tych judykatów przyjęto, że zwrot "naruszenie przepisów niniejszego oddziału" z art. 67 k.p., przez rozszerzenie zawarte w art. 63 k.p. odnosi się nie tylko do wygaśnięcia stosunku pracy wskazanego w Kodeksie pracy, a także zawartego w przepisach szczególnych.

## **Uzasadnienie prawne**

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności przypomnieć trzeba, że postępowanie, w którym przedstawiono Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawne, zostało wszczęte w wyniku odwołania powoda od pisma pozwanego pracodawcy, w którym poinformowano powoda, że na podstawie art. 5 ust. 3 nowelizacji z 2018 r. wygaśnie z dniem 5 kwietnia 2019 r. stosunek pracy łączący go z pozwanym Ministerstwem Spraw Zagranicznych, ponieważ powód złożył oświadczenie lustracyjne o pozytywnej treści na podstawie art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej.

Kodeks pracy w art. 67 stanowi, że w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów niniejszego działu pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy. W zakresie roszczeń stosuje się odpowiednio przepisy oddziału 6 niniejszego rozdziału. W świetle tej regulacji zakresem kontroli sądowej objęte jest zatem ustalenie, czy doszło do "naruszenia przepisów", co w praktyce sprowadza się do tego, że sąd musi ocenić, czy pracodawca prawidłowo ustalił, że nastąpiło zdarzenie powodujące wygaśnięcie stosunku

pracy. W wyroku z dnia 17 listopada 2010 r., I PK 77/10 (OSNP 2012 nr 3-4, poz. 34), Sąd Najwyższy stwierdził, że naruszenie przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy, o którym stanowi art. 67 k.p., polega na odmowie dalszego zatrudniania pracownika, będącej skutkiem wadliwego uznania, że wystąpiło zdarzenie powodujące ustanie tego stosunku.

Z tego względu przedmiotem kontroli w tym postępowaniu, jak trafnie zauważa Sąd Okręgowy, jest stwierdzenie czy pozwany pracodawca naruszył art. 3 w związku z art. 5 ust. 3 nowelizacji z 2018 r. i przyjętej w nim konstrukcji wygaśnięcia stosunku pracy. Pojawia się przy tym pytanie, czy płaszczyznę rozważań powinna stanowić ocena zgodności tej regulacji z Konstytucją RP, a przede wszystkim możliwość dokonania takiej oceny przez sąd powszechny i w konsekwencji pominięcie spornego przepisu ustawy. Kwestia ta powstaje w związku z brakiem możliwości przedstawienia przez sąd orzekający skutecznie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu ze względu na art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przepis ten stanowi, że Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Regulację tę uzupełnia art. 59 ust. 3 tej ustawy, z którego wynika, że Trybunał nie umarza postępowania z przyczyny, o której mowa w ust. 1 pkt 4, jeżeli wydanie orzeczenia w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Wyjątek ten nie dotyczy jednak postępowań wszczętych pytaniami prawnymi sądów. Powyższa regulacja była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał na niekonstytucyjność tej regulacji, ponieważ pozbawia ona sądy możliwości zainicjowania oceny konstytucyjności przepisów, które utraciły moc obowiązującą. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2017 r., K 1/17, uznał jednak, że w tym zakresie nie występuje pominięcie ustawodawcze i umorzył postępowanie. Stwierdził równocześnie, że ustawodawca zrezygnował w ustawie o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z szerokiej formuły możliwości orzekania o aktach nieobowiązujących i ogranicza ten wyjątek do spraw inicjowanych skargami konstytucyjnymi, zawężenie to jest wyraźne i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Norma wynikająca z art. 59 ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zatem - w ocenie Trybunału - kompletna, może być stosowana i nie narusza konstytucyjnych standardów. Zdanie odrębne złożył sędzia Leon Kieres, który w uzasadnieniu zdania odrębnego wykazał wadliwość tego przepisu, ponieważ zawęża on zakres ochrony, udzielanej przez Trybunał obywatelom. Jeżeli Konstytucja ma być najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, to należy dążyć do jak najszybszego wyeliminowania niezgodnych z nią przepisów z systemu prawnego - także przepisów formalnie uchylonych, jeżeli nadal są stosowane. Powyższe uwagi nabierają zatem istotnego znaczenia przy założeniu, że art. 3 nowelizacji z 2018 r. utracił

moc obowiązującą. Przyjmuje się, że utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy kwestionowany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., SK 22/08, OTKA-A 2010 Nr 2, poz. 18 czy z dnia 28 stycznia 2020 r., K 22/16, OTK-A 2020 nr 9). Badając, czy uchylony przepis może być nadal stosowany i tym samym zachowuje moc obowiązującą, należy kierować się treścią miarodajnej dla sprawy normy intertemporalnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2008 r., SK 51/04, OTK ZU nr 8/A/2008 poz. 14). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przyjmuje, że ustalenie obowiązywania uchylonego przepisu musi być oparte na dwóch przesłankach:

- 1) normatywnej - polegającej na interpretacji zasad prawa intertemporalnego lub przepisów przejściowych, które nakazują dalsze stosowanie przepisów formalnie derogowanych;
- 2) faktycznej - polegającej na abstrakcyjnym rozważeniu, czy mogą zająć jeszcze sytuacje, w których taki przepis będzie stosowany lub wywoła skutki prawne.

W postanowieniu z dnia 6 kwietnia 2005 r., SK 8/04 (OTK ZU nr 4/A/2005 poz. 44), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że "tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń) nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego".

Mając na uwadze powyższe, nie powinno budzić wątpliwości, że sporne w tej sprawie przepisy nowelizacji z 2018 r., które doprowadziły do stwierdzenia wygaśnięcia stosunku pracy powoda, nie obowiązują w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Po pierwsze, ustawa o służbie zagranicznej, zmieniana nowelizacją z 2018 r., została uchylona z dniem 16 czerwca 2021 r. w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (obecnie tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1076 z późn. zm.), a to pozwala uznać, że także akty, które nowelizowały ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, utraciły moc obowiązującą. Wskazuje na to treść § 90 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako ZTP), zgodnie z którym zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Wbrew odmiennemu twierdzeniu pozwanego, nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (§ 91 ust. 1 ZTP). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie,

można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (§ 91 ust. 2 ZTP). Po drugie, art. 3 nowelizacji z 2018 r. był przepisem jednorazowym, który wszedł w życie w dniu 3 lutego 2019 r. i wygasł w dniu 5 kwietnia 2019 r., a więc w chwili, gdy wygasły normowane nim stosunki pracy. Przepis ten wywołał skutek trwały w postaci wygaśnięcia stosunku pracy, lecz jednorazowy i nie ma obecnie mocy obowiązującej. Na etapie sporu sądowego, którego podstawę stanowi nieobowiązujący przepis ustawy, nie ma więc możliwości zwrócenia się przez Sąd orzekający na podstawie art. 193 Konstytucji RP z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, art. 3 nowelizacji z 2018 r. jest jednoznaczny. a jego wykładnia nie prowadzi do możliwości zrekonstruowania więcej aniżeli jednej normy prawnej. Oznacza to, że sąd *meriti* nie ma, o ile pozbawić go kompetencji zbadania konstytucyjności tego przepisu, *de facto* możliwości zakwestionowania zgodności z prawem wygaśnięcia stosunku pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej, jeśli zaistniały przesłanki przewidziane w art. 3 nowelizacji z 2018 r.

W tej sytuacji istotnego znaczenia nabiera pierwsze pytanie z przedstawionego Sądowni Najwyższemu do rozpoznania zagadnienia prawnego, a mianowicie, czy "sąd rozstrzygając sprawą może pominąć przepis ustawy, jeśli uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP, wówczas, gdy przepis ten utracił już swoją moc obowiązującą, zaś Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do rozpoznania pytania prawnego sądu przedstawionego w trybie art. 193 Konstytucji RP". Na gruncie dotychczasowego orzecnictwa kwestie uprawnień sądu powszechnego w zakresie oceny konstytucyjności poszczególnych przepisów i odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie oceniane były odnośnie do przepisów, które nie utraciły swojej mocy obowiązującej. Kompetencja sądów powszechnych do odmowy zastosowania przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją analizowana była przy dokonywaniu wykładni art. 8 ust. 2, art. 178 ust. 2 i art. 193 Konstytucji RP. Od samego początku wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. nie wykształcił się jednak jednolity pogląd co do tego, czy sądy powszechne mogą samodzielnie odmawiać zastosowania przepisu ustawy, jeżeli stwierdzają jego niezgodność z Konstytucją. Kontrowersje dotyczyły "kontroli konstytucyjności ustaw", ponieważ gdy idzie o kontrolę zgodności hierarchicznej aktu rangi podstawowej (rozporządzeń), to przyjmuje się, że sądy mają kompetencję do odmowy zastosowania sprzecznego z aktem prawnym hierarchicznie wyższym przepisu rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny wyrażał pogląd, że prawidłowym sposobem rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących zgodności przepisu ustawy z postanowieniami Konstytucji jest skierowanie pytania prawnego przez sąd do Trybunału, o czym stanowi art. 193 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Z uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego

do orzekania w przedmiocie zgodności ustawy z Konstytucją wynika, że tylko ten organ może w sposób władczy orzec, iż zaskarżony przepis ustawy jest zgodny z Konstytucją, względnie pozbawić go mocy obowiązującej w razie jego niekonstytucyjności (art. 190 Konstytucji RP). Sąd natomiast jest obowiązany stosować ustawę, bowiem według art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie podlegają tylko Konstytucji i ustawom. W wyrokach z dnia 4 października 2000 r., P 8/00 (OTK ZU 2000 Nr 6, poz. 189 z glosą A. Wróbla, Przegląd Sejmowy 2001 Nr 6, poz. 96) oraz z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (OTK Zb. Urz. 2001 Nr 2, poz. 5), Trybunał stwierdził, że "w obowiązującym stanie konstytucyjnym bezpodstawne jest stanowisko dopuszczające odmowę zastosowania przez sąd orzekający normy ustawowej ze względu na jej sprzeczność z normą konstytucyjną (w tym wypadku z normą wyrażoną w art. 178 ust. 2 Konstytucji RP) i orzeczenie bezpośrednio na podstawie regulacji konstytucyjnej. Stanowisko takie nie znajduje uzasadnienia w wyrażonej w Konstytucji RP zasadzie bezpośredniego stosowania jej przepisów (art. 8 ust. 2) ani w przepisie przewidującym podległość sędziego w sprawowaniu urzędu tylko Konstytucji i ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Ogólne wskazania Konstytucji, adresowane w tym wypadku do ustawodawcy, nie pozwalają bowiem na wydawanie na ich podstawie indywidualnych rozstrzygnięć, a przy tym sędzia, podlegając Konstytucji, nie jest zwolniony z podległości ustawie zwykłej. Należy więc przyjąć, że właściwą drogą do rozstrzygnięcia wątpliwości co do zgodności z ogólną normą konstytucyjną szczegółowej regulacji ustawowej mającej zastosowanie w sprawie jest przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że "bezpośrednie stosowanie konstytucji przybiera różne formy, których odrębności nie wolno zacierać" oraz że dopóki sąd orzekający nie zdecyduje się na skorzystanie z drogi pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w celu wyeliminowania normy ustawowej, którą uważa za niekonstytucyjną, "nie może jej po prostu pomijać w procesie orzekania" (zob. także postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2000 r., V SA 613/00, Głosa 2001 Nr 4, poz. 31 oraz M. Safian, głos w dyskusji nad referatem L. Garlickiego (w); Bezpośrednie stosowanie konstytucji. Wprowadzenie do dyskusji. Materiały konferencji "Konstytucja w praktyce". Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 39). Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że bezpośredniość stosowania Konstytucji nie oznacza kompetencji do kontroli konstytucyjności obowiązującego ustawodawstwa przez sądy i inne organy powołane do stosowania prawa. Tryb tej kontroli został bardzo wyraźnie i jednoznacznie ukształtowany przez samą Konstytucję. Artykuł 188 Konstytucji RP zastrzega do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego orzekanie w wymienionych w nim sprawach bez względu na to, czy rozstrzygnięcie ma mieć charakter powszechnie obowiązujący (erga omnes), czy też ma ograniczać się tylko do indywidualnej sprawy.

Zauważyć trzeba, że również składy orzekające w Izbie Cywilnej Sądu Najwyższego konsekwentnie odmawiały sądom kompetencji do odmowy stosowania przepisu, który zdaniem sądu jest niezgodny z Konstytucją, gdyż stały na stanowisku, że domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, o którym mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, obowiązuje dopóty, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca. Jeżeli sąd jest przekonany o niezgodności przepisu z Konstytucją lub ma w tym względzie wątpliwości, powinien - na podstawie art. 193 Konstytucji RP - zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z odpowiednim pytaniem prawnym (por. wyroki Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., III CKN 326/01, LEX nr 56898; z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z dnia 7 listopada 2002 r., V CKN 1493/00, LEX nr 57238; z dnia 24 października 2003 r., III CK 36/02, LEX nr 151604; z dnia 21 listopada 2003 r., I CK 323/02, OSNC 2004 Nr 6, poz. 103; z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 Nr 4, poz. 71 z glosą M. Jasińskiego GSP- Przegląd Orzecnictwa 2005 nr 4, s. 163-170; z dnia 24 czerwca 2004 r., III CK 536/02, LEX nr 172784; z dnia 3 grudnia 2008 r., V CSK 310/08, LEX nr 484695; z dnia 27 stycznia 2010 r., II CSK 370/09, LEX nr 738475; z dnia 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564).

Pogląd, w myśl którego jedynie Trybunał Konstytucyjny władny jest do uznawania niekonstytucyjności przepisu ustawowego, nie ma jednak charakteru absolutnego w doktrynie i orzecznictwie. Zwraca się bowiem uwagę, że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji RP) nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie przez sąd orzekający. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 Nr 2, poz. 34 z glosą częściowo krytyczną B. Nity, Przegląd Sądowy Nr 5, poz. 153). W uchwale III ZP 12/01, Sąd Najwyższy stwierdził, że przedmiotem orzekania sądu jest indywidualny stosunek społeczny, a Trybunał Konstytucyjny orzeka o prawie. Wykonując władzę sądowniczą (art. 10 ust. 2 Konstytucji) sąd sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), zaś Trybunał, orzekając o zgodności ustaw z Konstytucją, wykonuje bardziej władzę ustawodawczą - ustawodawcy negatywnego - niż sądowniczą (mimo że art. 10 ust. 2 Konstytucji zalicza go do władzy sądowniczej).

Do bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sąd (art. 8 ust. 2) dochodzi najczęściej wówczas, gdy sąd stwierdzi istnienie konfliktu między normami (zasadami, wartościami) konstytucyjnymi a przepisem ustawy, który ma zastosować. Do bezpośredniego zastosowania Konstytucji sensu stricto doszło w wyroku Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (obecnie Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 7 grudnia 1999 r., I PKN 438/99 (OSNAPiUS 2000 Nr 12, poz. 475 z

głosą L. Florka, OSP 2000 Nr 11, poz. 174), w którym odmówiono zastosowania w sprawie regulacji ustawowej zawartej w art. 240 § 3 pkt 1 k.p. Do pominięcia przepisu ustawowego jako sprzecznego z Konstytucją doszło też w sprawie zakończonej postanowieniem z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98 (OSNAPiUS 1999 Nr 17, poz. 528 z głosem M. Zubika, Przegląd Sejmowy 1998 nr 5, s. 214), w której Sąd Najwyższy, aprobusując uprawnienie do bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy i możliwość niestosowania przez nie ustaw z nią sprzecznych, uznał, że Prezydium Sejmu nie ma kompetencji do odmowy przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757). Na szczególną uwagę zasługuje wyrok z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 Nr 9, poz. 119 z głosem aprobusującym M. Wiącka, OSP 2016 Nr 11, poz. 103), w którym Sąd Najwyższy uznał, że sąd - jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji) - może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją w przypadku, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu odpowiednie pytanie prawne co do zgodności przepisów ustawy z Konstytucją, lecz nie doszło do jego rozstrzygnięcia. W tym przypadku nie chodzi bowiem o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy - "w zastępstwie" Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o "odmowę zastosowania" przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP.

Praktyka odmawiania stosowania przez sądy ustaw, które są zdaniem sądów niekonstytucyjne, wynika z przywoływanej zasady nadrzędności Konstytucji wyrażonej w art. 8 ust. 1 i nakazu bezpośredniego jej stosowania, wyrażonego w art. 8 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98 Sąd Najwyższy stwierdził, że sądy powszechne są uprawnione do badania zgodności stosowanych przepisów ustawowych z Konstytucją. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności jak też niezgodności z Konstytucją, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem "stosowanie" należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (zob. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNP 2002 Nr 6, poz. 130, w którym opowiedziano się za możliwością dokonania przez sąd oceny zgodności przepisu z Konstytucją oraz stwierdzono, że sąd dokonując oceny konstytucyjności przepisu ustawy nie wkracza w kompetencje Trybunału Konstytucyjnego).

W orzecznictwie sądów administracyjnych problematyka bezpośredniego stosowania Konstytucji również znajduje szerokie odzwierciedlenie. Wyrażany jest pogląd, że sędziowie mają prawo (a obowiązek wówczas, gdy z powodu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego nie może wypowiedzieć się Trybunał Konstytucyjny) - na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP o bezpośrednim jej stosowaniu - do wydawania wyroków wprost na podstawie Konstytucji RP. Sędzia sądu administracyjnego może w



indywidualnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy podatkowej, który uznaje za sprzeczny z Konstytucją, oraz pominąć sprzeczny z Konstytucją i ustawą akt podustawowy. W demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest, aby *lex falsa lex est* (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2002 r., I SA/Po 461/01, OSP 2003 Nr 2, poz. 17 z glosą aprobującą J. Mikołajewicza). W uchwale z dnia 12 czerwca 2000 r., OPS 6/00 (ONSA 2001 Nr 1, poz. 4), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że bezpośrednie stosowanie Konstytucji nie prowadzi do konfliktu między normą konstytucyjną a postanowieniami ustawy zwykłej, ale sprowadza się do przyjęcia normy konstytucyjnej jako zasadniczej podstawy rozstrzygnięcia. Stąd w przypadku oczywistej sprzeczności przepisu ustawy z normą konstytucyjną, sądy rozstrzygające konkretny spór korzystają z możliwości odmowy zastosowania przepisu ustawy (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FPS 2/06, ONSAiWSA 2007 Nr 1, poz. 3; OSP 2007 Nr 11, poz. 133, z glosą P. Stanisławiszyna). W wyroku z dnia 20 lipca 2021 r., II FSK 1832/16 (LEX nr 3232398), Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że dopuszczalność stosowania tzw. "rozproszonej kontroli konstytucyjnej" przez sądy ma miejsce w sytuacjach oczywistych, tj. wówczas, gdy w przeszłości Trybunał Konstytucyjny orzekał już o normie analogicznej do normy, która ma być zastosowana w danej sprawie, albo w przypadku powtórzenia niekonstytucyjnej normy przez ustawodawcę. W ten nurt wpisuje się wyrok z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15 (OSNC 2016 Nr 12, poz. 148), w którym Sąd Najwyższy co prawda potwierdził zasadę, że do orzekania o niekonstytucyjności ustaw i ich poszczególnych przepisów jest powołany wyłącznie Trybunał Konstytucyjny, ale przyjął, iż rozpoznawana przez niego sprawa jest wyjątkowa, gdyż niezgodność przepisu z Konstytucją jest oczywista, a ocena taka ma dodatkowe wsparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu co w obowiązującej obecnie ustawie. Pogląd ten podtrzymano w późniejszych orzeczeniach (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17, OSNC-ZD 2018 Nr 4, poz. 69 i z dnia 27 listopada 2019 r., II CSK 493/18 LEX nr 3226141). Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że badanie konstytucyjności aktów prawnych przez sądy koresponduje z taką praktyką stosowaną w innych państwach europejskich (por. A. Pułło, *Badanie konstytucyjności aktów prawnych przez sądy powszechne* (w:) *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, (red.)

E. Zwierzchowski, Warszawa 1997, s. 70- 71 i powołana tam literatura) oraz znajduje akceptację w doktrynie (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 789-790; P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2018, Tom XL).

Rozważając problematykę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa, należy podkreślić, że następuje ona na tle konkretnego stanu faktycznego w konkretnej sprawie. Koncentruje się więc na procesie wykładni

i stosowania prawa. W tym zakresie wykorzystywanie koncepcji rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa służy zapobieganiu wydawania orzeczeń na podstawie niezgodnych z Konstytucją przepisów ustawy, prowadzących do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia, a więc ochronie praw podmiotów uczestniczących w prowadzonym przed sądem postępowaniu. Możliwość odmowy zastosowania przez sąd normy oczywiście niezgodnej z Konstytucją stanowi wyraz nie tylko realizacji idei konstytucjonalizacji prawa oraz adekwatnej ochrony praw i wolności jednostki, ale także poszanowanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji (zob. P. Kardas, Rozproszona kontrola konstytucyjności prawa w orzecznictwie Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych jako wyraz sędziowskiego konstytucyjnego posłuszeństwa, *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych*, s. 28-29).

W rozpoznawanej sprawie, o czym była już mowa powyżej, art. 3 nowelizacji z 2018 r. jest przepisem, który utracił moc obowiązującą, a to oznacza, że stosownie do art. 59 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym sąd powszechny został pozbawiony możliwości usunięcia wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją przez zwrócenie się na podstawie art. 193 Konstytucji RP z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Przyjęcie zatem stanowiska wyrażanego przez część przedstawicieli doktryny i orzecznictwa, że sądy powszechne nie mają kompetencji do odmowy zastosowania ustawy w oparciu o zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji RP, stanowiłoby per se ograniczenie kognicji sądu, a tym samym pozbawiło powoda efektywnej ochrony prawnej. Na taki iluzoryczny dostęp powoda do sądu zwrócił uwagę Sąd pierwszej instancji, wskazując, że jego zakres rozpoznania sprawy zostaje ograniczony do weryfikacji, czy faktycznie powód złożył oświadczenie lustracyjne, o którym mowa w art. 7 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 11 ustawy lustracyjnej. W tym kontekście odnotować trzeba, że konieczność zapewnienia pełnej kognicji sądu powszechnego co do faktu i prawa znajduje uzasadnienie w dotychczasowym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W wyroku z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie *Oleynikov przeciwko Rosji*, skarga nr 36703/04 (LEX nr 1288229), uznano, że w sytuacji, gdy pozwy wnoszone są do sądu, który nie ma pełnej jurysdykcji odnośnie do faktów i zagadnienia prawnego danej sprawy, to w takiej sytuacji możemy mieć do czynienia z odmową dostępu do sądu. Istotne czynniki odnoszą się w tym zakresie do przedmiotu danego postępowania, a więc:

- 1) do tego, czy sąd mógł - nawet w ograniczonym zakresie - odpowiednio poddać kontroli sporne wątki danej sprawy,
- 2) sposobu, w jaki została wydana sporna decyzja oraz
- 3) do zakresu analizowanego sporu.

Prawo do rzetelnego procesu w postaci gwarantowanej przez art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności musi być interpretowane w świetle zasady praworządności, która

wymaga, by wszystkim stronom sporu sądowego dostępny był skuteczny środek prawny umożliwiający im dochodzenie swych praw o charakterze cywilnym. Na uwagę zasługuje orzeczenie Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie Ravon i inni przeciwko Francji (skarga nr 18497/03), w którym przyjęto, że w wypadku, w którym jedyna droga odwoławcza od legalności przeszukania, prowadzonego przez urzędników skarbowych stanowiła odwołanie do sądu kasacyjnego, który nie miał kompetencji, aby poddać kontroli ustalenia faktyczne sprawy, to zachodzi brak dostępu do sądu. Mając na względzie konstytucyjne prawo obywatela do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 8 i 45 Konstytucji), Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 kwietnia 1999 r., I PKN 648/98 (OSNAPiUS 2000 Nr 11, poz. 423), w tej sytuacji opowiedział się za samoistnym stosowaniem Konstytucji. Ponadto zasygnalizował, że prawo do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przysługuje "w sprawie", przez co jest zagwarantowane szerzej niż ochrona w sprawach karnych lub cywilnych, wynikająca z regulacji art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, czy też z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zob. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2001 r., III ZP 28/00, OSNP 2001 Nr 7, poz. 210 z głosem T. Kuczyńskiego, OSP 2001 Nr 10, poz. 149).

Ponadto nie można stracić z pola widzenia, że w rozpoznawanej sprawie występuje przypadek tej formy bezpośredniego stosowania Konstytucji, która w doktrynie nazywana jest stosowaniem kolizyjnym (zob. M. Florczak-Wątor, Komentarz do art. 8 Konstytucji, red. Piotr Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, wydanie II, LEX/el 2021). Ma to miejsce wówczas, gdy dana materia jest regulowana przez przepis konstytucyjny i podkonstytucyjny, ale ich równoczesne stosowanie - z uwagi na nieusuwalną w drodze wykładni sprzeczność, która między nimi zachodzi - nie jest możliwe. W takiej sytuacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że sąd powinien skorzystać z możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 Nr 1, poz. 5). Skoro zatem sąd orzekający został przez ustawodawcę pozbawiony możliwości wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego, to tym bardziej, aby zapewnić jednostce ochronę jej konstytucyjnych praw i wartości, posiada kompetencję do pominięcia przepisu ustawy, gdy uzna go za niekonstytucyjny. Przyjęcie, że na sądzie spoczywa obowiązek zastosowania przepisu, którego zgodność z Konstytucją RP wzbudziła już jego wątpliwości, prowadziłoby do odebrania sądowi pełnej kognicji co do prawa. Na takie wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 3 nowelizacji wskazują w rozpoznawanej sprawie apelujący, zarzucając, że art. 3 nowelizacji z 2018 r. jest niezgodny z art. 2, art. 24, art. 31 ust. 3, art. 32 i art. 60 Konstytucji RP, ponieważ już z wypowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wynika, że "zastosowanie konstrukcji wygaszania stosunków pracy miało na celu pozbawienie ochrony praw pracowników, gdyż zastosowanie

instytucji rozwiązania umowy o pracę skutkowałyby procesami sądowymi przed sądami pracy oraz przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i potencjalną wypłatą odszkodowań".

Podsumowując, w przypadku, gdy ukształtowany system ochrony prawnej, pozbawia jednostkę prawa do ochrony jej praw i wolności konstytucyjnych w ramach toczącego się postępowania sądowego, to sąd rozpoznający sprawę w sytuacji, gdy zachodzi sprzeczność pomiędzy przepisem konstytucyjnym i ustawowym nieusuwalna w drodze dopuszczalnych metod wykładni, zobowiązany jest do pominięcia przepisu ustawy, gdy uzna, że jest on niezgodny z Konstytucją RP.

Sąd Najwyższy odmówił natomiast odpowiedzi na pytanie drugie i trzecie, które pozostają ze sobą w ścisłym związku. Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c. zdanie pierwsze, jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Przyjmuje się, że podjęcie uchwały rozstrzygającej zagadnienie prawne przedstawione przez

sąd odwoławczy, ze względu na jej wiążący charakter (art. 390 § 2 k.p.c.), stanowi wyjątek od zasady samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd. Przemawia to za ścisłą wykładnią przesłanek stosowania art. 390 k.p.c. nakazującą przyjęcie, że poważne wątpliwości, o których jest mowa w jego § 1, nie występują, gdy sformułowane przez sąd przedstawiający zagadnienie prawne może być rozwiązane za pomocą reguł wykładni, przy uwzględnieniu poglądów funkcjonujących już w orzecznictwie i piśmiennictwie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2015 r., III CZP 16/15, LEX nr 1749596). Wobec tego w razie powstania zwykłych wątpliwości interpretacyjnych sąd drugiej instancji powinien rozwiązywać je we własnym zakresie z wykorzystaniem wiedzy, jaką niosą same przepisy oraz ich rozumienie w dotychczasowym orzecznictwie i nauce prawa (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 marca 2014 r., III CZP 132/13, LEX nr 1482402; z dnia 18 stycznia 2013 r., II PZP 5/12, LEX nr 1298098; z dnia 9 kwietnia 2010 r., III CZP 17/10, niepubl.; z dnia 29 października 2009 r., III CZP 74/09, LEX nr 551887). Rolą Sądu Najwyższego nie jest udzielanie jedynie wsparcia dla sformułowanego przez sąd drugiej instancji własnego stanowiska co do właściwej wykładni przepisów ani rozwiązywanie zwykłych wątpliwości tego sądu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 8/10, LEX nr 861473). Utrwalone jest stanowisko, że o poważnych wątpliwościach można mówić wówczas, gdy możliwa jest różna wykładnia budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów, przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe, w ocenie sądu odwoławczego, argumenty prawne, gdy ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego, albo, w tym zakresie, orzecznictwo tego Sądu jest sprzeczne, czy też brak jest jednolitego, i przekonującego sąd odwoławczy, stanowiska doktryny dotyczącego przedstawionego zagadnienia prawnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2011 r., III CZP 9/11, LEX nr 897714).

W drugim pytaniu Sąd Okręgowy zmierza do uzyskania odpowiedzi, czy kryterium "pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów" w rozumieniu ustawy lustracyjnej określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej wprowadzone nowelizacją z 2018 r. zostaje spełnione w przypadku formalnej przynależności do służb i organów wymienionych w tym przepisie, czy też kryterium to powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu? Nie ulega wątpliwości, że Sąd Okręgowy w pytaniu drugim miał na uwadze argumentację, jaka została zawarta w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, w której Sąd Najwyższy przesądził, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka. Sąd Okręgowy pomija jednak, że istnieje zasadnicza różnica między unormowaniami, jakie doprowadziły do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały III UZP 1/20 a regulacjami zastosowanymi w art. 3 nowelizacji z 2018 r., które zadecydowały o wygaśnięciu stosunku pracy powoda. Dotyczy to nie tylko prawnego mechanizmu i procedury obniżania świadczeń emerytalnych, ale przede wszystkim samej treści art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w którym zawarte jest pojęcie "służby na rzecz totalitarnego państwa". Konieczne zatem było przesądzenie, czy chodzi o sam formalny fakt służby w określonych formacjach, czy też o "służbę na rzecz totalitarnego państwa", której potwierdzenie będzie dopiero uzasadniać zmniejszenie świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego. Tymczasem w art. 3 nowelizacji z 2018 r. ustawodawca stwierdził, że stosunki pracy osób zatrudnionych w służbie zagranicznej albo osób, o których mowa w art. 4 ust. 1, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy złożyły dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 2, potwierdzające pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami, wygasają po upływie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. W przepisie tym nie chodzi o ustalenie kryterium oceny "pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracę z tymi organami", ale o samo złożenie przez pracownika na tę okoliczność określonego oświadczenia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2011 r., II KKN 436/00, LEX nr 48894). Wygaśnięcie stosunku pracy art. 3 nowelizacji z 2018 r. łączy z samym faktem złożenia przez pracownika dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy lustracyjnej. Chodzi więc o oświadczenie pochodzące od strony postępowania, która sama ocenia okresy wymienione w ustawie lustracyjnej, a nie - jak w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - wyłącznie o urzędowe potwierdzenie zaświadczeniem określonego stanu rzeczy dokonywane na podstawie okoliczności znanych Instytutowi Pamięci Narodowej w postaci informacji wydanej w trybie art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Na gruncie przepisu art. 3

nowelizacji z 2018 r. nie zachodzi więc potrzeba dekodowania semantycznego znaczenia zwrotu "złożenie dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 1, art. 7a ust. 2 oraz art. 11 ust. 4 ustawy lustracyjnej".

Wobec powyższego stwierdzić należy, że drugie z przedstawionych przez Sąd Okręgowy pytań nie pozostaje w związku z rozpoznawaną sprawą i tym samym nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 1998 r., III CZP 73/97, LEX nr 50797 i z dnia 26 lutego 1975 r., I PR 31/75, OSNCP 1975 r. Nr 12, poz. 176), co umożliwiłoby Sądowi Najwyższemu udzielenie odpowiedzi.

Trzecie pytanie przedstawione Sądowi Najwyższemu przez Sąd pytający odnosi się do roszczeń przysługujących pracownikowi w razie złożenia odwołania w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w art. 3 nowelizacji z 2018 r. i uwarunkowane jest uprzednim stwierdzeniem, że samo kryterium pracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa lub fakt bycia współpracownikiem tych organów w rozumieniu ustawy lustracyjnej określone w art. 2a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej nie jest wystarczające do zastosowania art. 3 i 4 nowelizacji z 2018 r. i powinno być oceniane na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd odnośnie do rodzaju roszczeń przysługujących pracownikowi w przypadku wygaśnięcia stosunku pracy. Kodeks pracy w art. 67 stanowi, że pracownikowi przysługuje prawo odwołania do sądu pracy w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu umowy o pracę i w takim wypadku, w zakresie roszczeń, stosuje się odpowiednio art. 56-61 k.p. (czyli regulacje dotyczące uprawnień pracownika w razie niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia). Unormowanie to dotyczy także naruszenia pozakodeksowych przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy. Wynika to wprost z art. 63 k.p., według którego umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych. Artykuł 67 w związku z art. 63 k.p. rozszerza obowiązującą w polskim prawie pracy podstawową zasadę, zgodnie z którą wadliwe rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy nie powoduje nieważności czynności pracodawcy, a pracownik może się chronić przed jej następstwami, występując z odpowiednimi roszczeniami (powództwami) wobec pracodawcy, na sytuacje, w których pracodawca bezzasadnie odmawia zatrudniania pracownika (nie dopuszcza go do pracy) wskutek błędnego uznania, że nastąpiło wygaśnięcie stosunku pracy. Wynika stąd, że również odmowa dalszego zatrudniania pracownika wynikająca z wadliwego stwierdzenia (uznania) przez pracodawcę wygaśnięcia stosunku pracy powoduje jego ustanie. W przeciwnym wypadku art. 67 k.p., określający konsekwencje naruszenia przez pracodawcę przepisów o wygaśnięciu stosunku pracy przez odesłanie do stosowania art. 56-61 k.p., byłby bezprzedmiotowy.

W szczególności w wyrokach z dnia 13 lutego 1997 r., I PKN 6/97 (OSNAPiUS 1997 Nr 19, poz. 376) oraz z dnia 17 listopada 2010 r., I PK 77/10, Sąd Najwyższy przyjął, że zgodnie z art. 67 k.p., w razie naruszenia przez pracodawcę przepisów dotyczących wygaśnięcia stosunku pracy pracownikowi przysługuje powództwo do sądu pracy o przywrócenie do pracy lub odszkodowanie. Nawet więc, gdy pracodawca niesłusznie (niezgodnie z prawem) stwierdzi wygaśnięcie stosunku pracy, skutek ten następuje i pracownik może dochodzić tylko wskazanych roszczeń. W wyroku z dnia 20 marca 2008 r., II PK 211/07 (OSNP 2009 nr 15-16, poz. 193), stwierdzono, że oświadczeniu pracodawcy o wygaśnięciu stosunku pracy, ażeby nie spowodowało wyrażonego w nim skutku prawnego, pracownik może przeciwstawić przysługujące mu roszczenia o przywrócenie do pracy albo odszkodowanie stosownie do art. 56 § 1 k.p. w związku z art. 67 k.p. Przyjęta wykładnia art. 67 k.p. jest aprobowana w doktrynie (zob. M. Gersdorf: Skutki prawne naruszenia przez zakład pracy przepisów o wygaśnięciu umowy o pracę, Nowe Prawo 1978 nr 5; L. Florek: Komentarz do art. 67 Kodeksu pracy (w:) Kodeks pracy. Komentarz, red. L. Florek, LEX 2009, wyd. V).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 2021 r., I PSKP 24/21 (OSNP 2022 Nr 7, poz. 66), dotyczącym roszczeń pracownika, którego stosunek pracy wygasł na podstawie art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1948), Sąd Najwyższy, odwołując się do utrwalonego orzecznictwa wskazał, że możliwe jest dochodzenie na podstawie art. 67 k.p. roszczeń przewidzianych w art. 56 k.p., w tym w szczególności możliwość domagania się przez pracownika przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach. Mimo iż ustawodawca dotychczas stosował konstrukcję wygaszania stosunków pracy w przypadkach przeprowadzania reform administracji publicznej oraz reorganizacji lub likwidacji urzędów, to Sąd Najwyższy konsekwentnie opowiadał się za możliwością stosowania roszczeń przewidzianych w art. 56 k.p. przez odesłanie z art. 67 k.p. (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2022 r., III PSKP 55/21, LEX nr 3408432 oraz z dnia 25 listopada 2021 r., II PSKP 57/21, LEX nr 3352077 i powołane tam orzeczenia). W kwestii podstawy prawnej roszczeń przysługujących pracownikom, których stosunki pracy wygasły na podstawie art. art. 51 ust. 7 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa Sąd Najwyższy jednolicie przyjmuje, co trafnie eksponuje Sąd Okręgowy w uzasadnieniu przedstawionego pytania, że wynikają one z art. 67 k.p. w związku z art. 56-61 k.p. (zob. wyrok z dnia 26 maja 2021 r., II PSKP 30/21, LEX nr 3245345). Wielokrotnie Sąd Najwyższy zajmował się także problematyką zapewnienia skutecznej ochrony pracownikom zatrudnionym w sektorze publicznym, których stosunki pracy uległy przekształceniu, a nawet zakończeniu, na podstawie kategoriycznych zapisów zawartych w ustawach szczególnych i każdorazowo przyjmował, że należy zapewnić pracownikowi ochronę przed "zaskakiwaniem" go nagłą zmianą warunków zatrudnienia na jego

niekorzyść (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 czerwca 2021 r., III PSKP 23/21, OSNP 2022 Nr 5, poz. 45; z dnia 22 sierpnia 2012 r., I PK 64/12, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 176; z dnia 12 marca 2010 r., II PK 276/09, LEX nr 602246 i powołane tam orzecznictwo czy uchwałę z dnia 9 stycznia 2018 r., III PZP 3/17,

OSNP 2018 Nr 6, poz. 70). Kwestia będąca przedmiotem przedstawionego pytania prawnego nie jest zatem kwestią nową czy dotychczas nieobecną w orzecznictwie.

Ponadto odpowiedź na pytanie trzecie aktualizowała się przy twierdzącej odpowiedzi na pytanie drugie, a jak wynika z rozważań przedstawionych powyżej, Sąd Najwyższy uznał, że przedstawione mu do rozpoznania drugie z pytań objętych sentencją postanowienia Sądu Okręgowego z dnia 7 kwietnia 2021 r. nie spełnia przesłanek istotnego zagadnienia prawnego.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak wyżej.