

## POSTANOWIENIE

Dnia 5 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania K. W.  
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie  
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 5 czerwca 2024 r.,  
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku  
z dnia 15 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 1455/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od K. W. na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie kwotę 240 (dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego z ustawowymi odsetkami z art. 98 § 1<sup>1</sup> k.p.c.**

## UZASADNIENIE

K. W. wniósł odwołanie od dwóch decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z 30 maja 2017 r. ponownie ustalających wysokość policyjnej renty inwalidzkiej oraz emerytury policyjnej na podstawie art. 22a i art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.

o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu, wyrokiem z 27 maja 2021 r., oddalił odwołania.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku, wyrokiem z dnia 15 marca 2023 r., zmienił w części zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym oraz poprzedzającą go decyzję z dnia 30 maja 2017 r. w ten sposób, że zobowiązał pozwanego do wyliczenia wysokości emerytury policyjnej K. W. - od 1 października 2017 r. - z pominięciem art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zakresie okresu od 1 maja 1989 r. do 31 marca 1990 r.; oddalając apelację w pozostałym zakresie.

W sprawie ustalono, że decyzjami z 17 kwietnia 1990 r. pozwany przyznał odwołującemu się prawo do emerytury milicyjnej oraz milicyjnej renty inwalidzkiej. Od 1 marca 2017 r. policyjna renta inwalidzka, po waloryzacji, wyniosła 2.588,29 zł.

Dnia 10 kwietnia 2017 r. IPN stwierdził, że w okresie od 1 lipca 1981 r. do 31 marca 1990 r. odwołujący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Z tego względu pozwany zaskarżonymi decyzjami ustalił wysokość emerytury policyjnej, poczynawszy od 1 października 2017 r., na kwotę 1.623,91 zł oraz policyjnej renty inwalidzkiej na kwotę 1.000 zł.

Odwołujący się w spornym okresie pełnił służbę w: KWMO w E. IV Wydziale Służby Bezpieczeństwa, na stanowisku młodszego inspektora Grupy Operacyjnej. Z własnej inicjatywy w czerwcu 1981 r. złożył wniosek o przeniesienie go ze służby w referacie dochodzeniowo-operacyjnym KMMO w M. do Wydziału IV KWMO w E.. Odwołujący się we wniosku tym wskazał, iż posiada dobre rozeznanie w zakładach pracy wchodzących w skład kompleksu gospodarki żywnościowej i chciałby je wykorzystać w ramach pracy SB. Ponadto wskazał, że na obecnym etapie ma zamkniętą drogę do uzyskania wyższego stopnia służbowego. Odwołujący w

listopadzie 1981 r. ukończył kurs dla nowoprzyjętych do SB. Został zatem przyjęty do SB zaledwie kilka miesięcy przed wprowadzeniem w kraju stanu wojennego.

We wniosku z dnia 29 grudnia 1981 r. o nadaniu wyższego stopnia służbowego, a zatem zaledwie dwa tygodnie po wprowadzeniu w kraju stanu wojennego, zastępca naczelnika Wydziału IV KWMO w E. wskazał, iż odwołujący się w umiejętny sposób wykorzystuje swoje doświadczenie i kwalifikacje na odcinku problematyki wiejskiej, a szczególnie duże zaangażowanie i samodzielność wykazuje na odcinku realizacji zadań wynikających z aktualnej sytuacji społeczno-politycznej.

W opinii służbowej z 24 listopada 1982 r., połączonej z wnioskiem o skierowanie odwołującego się na szkolenie resortowe i umożliwienie mu zajmowania wyższych stanowisk, naczelnik Wydziału IV KWMO w E. wskazał, iż odwołujący się w ramach powierzonych obowiązków zabezpiecza operacyjnie jednostki kompleksu gospodarki żywnościowej i środowisko rolników indywidualnych. W pracy operacyjnej uzyskał szereg wartościowych rezultatów i systematycznie rozbudowuje stan osobowych źródeł informacji. Wykazuje duże zaangażowanie i własną inicjatywę w realizacji zadań służbowych. Ponadto w opinii wskazano, że odwołujący się: jest funkcjonariuszem zdyscyplinowanym i lubianym, jest aktywnym członkiem PZPR i Komisji Kontroli Społecznej przy KM PZPR w M., wykazuje światopogląd materialistyczny, strona moralno-etyczna bez zastrzeżeń.

W opinii służbowej z 25 czerwca 1983 r., po odbytych specjalnym kursie operacyjnym dla pracowników SB, wskazano, że odwołujący się był zdyscyplinowanym słuchaczem, sumiennie wykonującym rozkazy. W czasie szkolenia został wyznaczony na nieetatowego dowódcę drużyny i należycie wywiązywał się z tych obowiązków.

We wniosku personalnym z 16 października 1984 r. o podwyższenie odwołującemu dodatku specjalnego wskazano, że odwołujący się osiąga bardzo dobre wyniki w pracy, jest pracownikiem samodzielnym i zdyscyplinowanym, ponadto organizuje i kieruje pracą jednej z Grup SB, a swoim doświadczeniem służy pomocą młodym funkcjonariuszom.

W opinii służbowej z 3 stycznia 1986 r. wskazano, że odwołujący się w pracy obserwacyjnej uzyskuje znaczące rezultaty. Z uwagi na przejście w 1985 r. do

Grupy musi zwiększyć proces samokształcenia wymagany od pracowników zajmujących problematyką wyznaniową.

Ze sprawozdania z 22 sierpnia 1986 r. z postępowania wyjaśniającego w sprawie nieusprawiedliwionej nieobecności odwołującego się w pracy wynika, że, próbując usprawiedliwić swoją nieobecność w pracy 9 sierpnia 1986 r., wskazał, iż tego dnia nie miał do zabezpieczenia kościołów.

Rozkazem Szefa RUSW w M. z 30 marca 1987 r. wyróżniono odwołującego za nienaganną pracę, duże zaangażowanie i sumienne wykonywanie zadań służbowych, nakazując wcześniejsze zatarcie kary nagany za nieusprawiedliwione niestawiennictwo w pracy.

W indywidualnej Karcie Przeglądu Kadrowego wskazano: 1982 r. - z obowiązków służbowych wywiązuje się dobrze, pomimo braku przeszkolenia operacyjnego; posiada predyspozycje do pracy operacyjnej; zaangażowany w wykonywaniu zleconych zadań; strona etyczno-moralna bez zastrzeżeń; 1983 r. - uzyskuje bardzo dobre wyniki w pracy zawodowej; zaangażowany i sumienny; strona etyczno-moralna bez zastrzeżeń; 1984 r. - w pracy uzyskuje bardzo dobre wyniki; w wykonywaniu czynności wkłada dużo innowacji; 1985 r. - przeniesiony do Grupy IV, uzyskał zadowalające wyniki; wykazuje braki w formułowaniu myśli na piśmie; 1987 r.- czyni postępy w dokumentowaniu efektów w pracy operacyjnej; jest przedsiębiorczy i pomysłowy w realizacji celów operacyjnych, strona etyczno-moralna nie budzi zastrzeżeń.

Od maja 1989 r. odwołujący się przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim. Orzeczeniem Wojewódzkiej Komisji Lekarskiej z 16 stycznia 1990 r. odwołujący został zaliczony do III grupy inwalidzkiej z ogólnego stanu zdrowia i w związku ze służbą - inwalidztwo od stycznia 1990 r.

Podstawowym zadaniem pionu IV SB była walka z wszelkimi przejawami życia religijnego. W lutym 1981 r. na mocy zarządzenia ministra spraw wewnętrznych nr 005/81 pionowi IV podporządkowano zagadnienia związane z ochroną operacyjną kompleksu gospodarki żywnościowej. Głównym motywem tych działań było silne oparcie, jakie miały w Kościele tworzące się koła NSZZ Rolników Indywidualnych „S.”. W końcu 1984 r. na mocy zarządzenia ministra spraw wewnętrznych nr 0124/Org z 30 listopada 1984 r. z Departamentu IV wydzielono

wydziały VII-IX zajmujące się zagadnieniami związanymi z rolnictwem. Weszły one w skład nowego Departamentu VI MSW ([https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Pamiec i Sprawiedliwosc/Pamiec i Sprawiedliwosc-r2003-t2n1\\_\(3\)/Pamiec i Sprawiedliwosc-r2003-t2-n1\\_\(3\)-s51-107/Pamiec\\_i\\_Sprawiedliwosc-r2003-t2-n1J3\)-s51 - 107.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Pamiec_i_Sprawiedliwosc/Pamiec_i_Sprawiedliwosc-r2003-t2n1_(3)/Pamiec_i_Sprawiedliwosc-r2003-t2-n1_(3)-s51-107/Pamiec_i_Sprawiedliwosc-r2003-t2-n1J3)-s51 - 107.pdf)).

Departament IV MSW, Wydziały IV KWMO i Grupy IV KMMO zajmowały się zwalczaniem Kościoła katolickiego i ruchów wyznaniowych oraz środowisk z nimi powiązanych. Do 1984 r. pion IV SB był również odpowiedzialny za prowadzenie działalności operacyjnej w sektorze rolnictwa i leśnictwa. Ponadto kontrolował rolnicze organizacje społeczno-polityczne i prowadził inwigilację byłych działaczy Niezależnego Samorządowego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „S.”. Na mocy rozkazu Szefa WUSW w E. z 15 listopada 1989 r. Grupa III, IV, V i VI SB zostały zlikwidowane, a ich zadania przejęła Sekcja SB RUSW w M., gdzie odwołujący się pełnił służbę od 1 listopada 1989 r. do 14 stycznia 1990 r. na wolnym etacie inspektora Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego WUSW w E..

W raporcie kontrolnym z 9 października 1987 r. wskazano, że SB RUSW w M. w rejonie działania w pionie IV zabezpieczała 30 parafii, jej kontrolą operacyjną objęte były Stowarzyszenie „P.” w M., T., związek wyznaniowy [...], wyznania nierzymskokatolickie: K., P., K.1, Z. w PRL, Ruch Misyjny „E.”. W raporcie tym wskazano, iż „zagrożenie wrogą działalnością kleru pozostaje na poziomie lat ubiegłych i zmierza głównie w kierunku budowy nowych kościołów i plebanii, nielegalnego stawiania krzyży, w sferze duchowej do silniejszego wiązania w społeczeństwie z Kościołem ze szczególnym zwróceniem uwagi na młodzież i inteligencję”. Nowym zagrożeniem jest organizowana od 2 lat gwieździsta pielgrzymka do Ś.. Po zagadnieniu Pionu IV pracuje 2 funkcjonariuszy, prowadzą oni sprawę o kryptonimie „K.” i „K.1” w ramach teczki zagadnieniowej „G.”, zmierzająca do pogłębienia konfliktu między wiernymi a administratorem parafii B.. Na stanie pracowników grupy IV było 49 teczek ewidencji operacyjnej na księży i 30 teczek na parafie. Na kontakcie pozostawało 17 tajnych współpracowników, z czego 10 wywodziło się ze środowiska świeckiego, a 7 spośród kleru rzymskokatolickiego. Praca z agenturą duchowną prowadzona była systematycznie, spotkania odbywały się na ogół raz w miesiącu. Spotkania z TW świeckimi

odbywały się systematycznie na lokalach kontaktowych i byli regularnie wynagradzani. Agentura wywodząca się spośród kleru w hierarchii kościelnej zajmowała wysokie stanowiska, co pozwalało na uzyskiwanie informacji o bezpośrednich wytycznych Kurii i Biskupstwa. Wskazane zaś byłoby jedynie pozyskanie nowych źródeł informacji pracujących w diecezji gdańskiej oraz wywodzącej się spośród wikariuszy, co pozwoliłoby na uzyskiwanie informacji o postawach tej części kleru”.

Strony nie kwestionowały wiarygodności dokumentacji zgromadzonej w aktach sprawy, w tym w aktach personalnych ubezpieczonego, jak również informacji wynikających z powyższego pisma IPN i raportu kontrolnego, stąd – w ocenie Sądu Apelacyjnego - brak było podstaw, aby kwestionować wiarygodność tego materiału.

W świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w ocenie Sądu Apelacyjnego, zasadnie Sąd pierwszej instancji uznał służbę odwołującego się w okresie od 1 lipca 1981 r. do 30 kwietnia 1989 r. jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, w jego prokonstytucyjnej, prokonwencyjnej wykładni. Odwołujący się w tym czasie wykonywał czynności o charakterze operacyjnym. Nie zajmował się czynnościami o charakterze pomocniczym lub technicznym. Zadaniem formacji, w jakich odwołujący pełnił wówczas służbę, było głównie rozpoznanie i zwalczanie wszelkich przejawów życia religijnego oraz ruchów społecznych o charakterze wolnościowym wśród rolników. Oczywiście jest, że badanie nastrojów w parafiach czy wśród rolników indywidualnych i inwigilacja takiego środowiska służyła interesom ówczesnego aparatu władzy. Rodzaj wykonywanych przez odwołującego się czynności pozwala jednoznacznie stwierdzić, że były one nakierowane na zwalczanie ruchów podejmujących działania w kierunku odzyskania wolności i praw człowieka. Opisane działania władzy realizowane przez funkcjonariuszy wydziałów IV, w tym odwołującego się, ingerowały w swobody obywatelskie i prawa człowieka takie jak np., prawo do wolności wypowiedzi, zrzeszania się, wolności wyznania. Zainteresowaniem Pionu IV i jego lokalnych odpowiedników nie było też wykrywanie przestępstw

gospodarczych czy kryminalnych wśród rolników, lecz ich inwigilacja pod kątem politycznym.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, możliwe jest zakwalifikowanie służby funkcjonariusza, jako „służby na rzecz totalitarnego państwa” w sytuacji, gdy faktycznie wykonywane przez niego w czasie służby czynności były tego rodzaju (miały taki charakter), że naruszały podstawowe prawa lub wolności człowieka. Nie stoi temu na przeszkodzie nieustalenie szczegółowych okoliczności poszczególnych zdarzeń, jeżeli dowody w sprawie wskazują, że rodzaj faktycznie podejmowanych przez funkcjonariusza w ramach jego służby działań wiązał się z ingerencją w prawa lub wolności człowieka. W konsekwencji, kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy za sporny okres - oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka zgodnie ze wskazówkami zawartymi w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) - prowadzi do wniosku, że w tym wypadku nie było podstaw do wyłączenia stosowania art. 15c i art. 22a tej ustawy.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że nie było natomiast podstaw do uznania za służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy okresu służby od 1 maja 1989 r. do 31 marca 1990 r. Bez względu bowiem na rodzaj jednostki, do jakiej w tym czasie został zaszeregowany, odwołujący się od maja 1989 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim, w styczniu 1990 r. został zaliczony do III grupy inwalidów i stwierdzono, że nie nadaje się dalej do służby, dlatego też od 1 kwietnia 1990 r. przyznano mu rentę policyjną. Nie ulega więc wątpliwości, że w okresie 1 maja 1989 r. do 31 marca 1990 r. odwołujący się nie wykonywał żadnych czynności operacyjnych lub jakichkolwiek innych czynności ukierunkowanych na utrzymanie ówczesnego ustroju państwa, wspierających aparat bezpieczeństwa oraz czynności, które godziłyby w prawa i wolności człowieka oraz obywatela. Jak już wyżej wskazano, sama przynależność do danej formacji - w świetle prokonstytucyjnej wykładni

art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - nie uprawnia do zastosowania art. 15c i art. 22a tej ustawy.

Co do wpływu powyższych ustaleń na wysokość świadczeń przysługujących odwołującemu się Sąd Apelacyjny podkreślił, że po odjęciu z ustalonego przez organ okresu służby na rzecz państwa totalitarnego, okresu od 1 maja 1989 r. do 31 marca 1990 r. emerytura odwołującego się zwiększyłaby się, ale jednocześnie nie przekraczałaby kwoty przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS (w kwocie 2.069,02 zł). Oznacza to, że w sprawie nie miał zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Podstawa wymiaru emerytury odwołującego wynosiła 3.710,09 zł. Wskaźnik wysługi lat w zaskarżonej decyzji wyniósł 43,77%, a po odliczeniu powyższego okresu wskaźnik ten wzrósłby do około 46%, co z kolei spowodowałoby podwyższenie emerytury do kwoty około 1.706 zł. Odwołujący po 31 lipca 1990 r. nie pełnił służby w Policji ani UOP.

W przypadku świadczenia rentowego odjęcie powyższego okresu nie miałoby wpływu na wysokość renty. Odwołujący się ma przyznaną rentę policyjną II grupy inwalidów, ale z uwagi na przejście na rentę przed 1 sierpnia 1990 r., jej wysokość została ograniczona do minimalnej kwoty dla tej grupy inwalidów, tj. do kwoty 1.000 zł - stosownie do art. 22a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że jeśli obniżenie emerytury za służbę na rzecz państwa totalitarnego jest oceniane na podstawie indywidualnych czynów, to obniżenie osobom pełniącym taką służbę świadczeń emerytalnych do poziomu średniej emerytury powszechnej trudno uznać za godzące w podstawowe prawa konstytucyjne czy konwencyjne. Pozbawienie odwołującego się wyższych świadczeń, przy zachowaniu świadczenia do zabezpieczenia społecznego w wysokości nie niższej niż świadczenia z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, nie stanowi naruszenia zarówno Konstytucji RP, jak też standardów prawa międzynarodowego. Raz otrzymane prawa nie są nietykalne i mogą być odebrane. Decyzja ustalająca wysokość emerytury odwołującego się nie została wydana w trybie postępowania karnego. Przepis art. 15c i art. 22a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie stanowi bowiem o odpowiedzialności karnej (ustalenie winy), lecz reguluje uprawnienia



funkcjonariuszy służb mundurowych w sferze zaopatrzenia emerytalnego. Odwołujący się na podstawie zaskarżonych decyzji nie został pociągnięty do odpowiedzialności o charakterze karnym.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego:

1. (-) art. 15c ust. 1-3 i art. 22 ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich błędnie zastosowanie na skutek nieuprawnionego przyjęcia przez Sąd Apelacyjny, że K. W. pełnił służbę „na rzecz totalitarnego państwa”, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (co miało zostać potwierdzone w informacji Instytutu Pamięci Narodowej z dnia 10 kwietnia 2017 r. o przebiegu jego służby), wykonując w okresie od 1 lipca 1981 r. do 30 kwietnia 1989 r. czynności operacyjne w Wydziale IV Służby Bezpieczeństwa w sposób aktywny, podnosząc swe kwalifikacje oraz uzyskując gratyfikacje finansowe, pomimo nieprzeprowadzenia przez organ emerytalny ani Sąd Apelacyjny dowodów dotyczących indywidualnych i konkretnych czynów K. W., które naruszałaby podstawa prawa i wolności człowieka;

2. art. 9, 91 ust. 3 Konstytucji RP, art. 4 ust. 3 i art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz art. 10, art. 151 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), ponieważ:

1. świadczenie emerytalno-rentowe zostało skarżącemu po raz pierwszy obniżone na podstawie przepisów ustawy budżetowej z dnia 12 lutego 1993 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 64 ze zm.) naruszającej zasadę zaufania obywateli do państwa stanowiącą wiodącą podstawę stosunku ubezpieczeniowego (tak w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 1995 r., K 16/93, OTK 1995 nr 1, poz. 1.);

2. świadczenie emerytalno-rentowe zostało skarżącemu po raz drugi obniżone na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu

Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno - Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145);

3. świadczenie emerytalno-rentowe zostało skarżącemu obniżone po raz trzeci na podstawie przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, wprowadzających sankcje oparte na winie zbiorowej według kryterium zatrudnienia, naruszających prawa podstawowe Unii Europejskiej, naruszających zasady równości obywateli Unii - będących podstawą i założeniem wszystkich regulacji ustanawiających prawa człowieka, w myśl których żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.

4. naruszenie art. 6 k.c. w związku z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez faktyczne przeniesienie ciężaru dowodu na skarżącego, podczas gdy to Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wywodzi skutki prawne z decyzji nr [...] z dnia 30 maja 2017 r. w postaci obniżenia wymienionemu świadczenia emerytalnego.

1. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, mianowicie:

1. art. 228 § 1 i 2 k.p.c., polegające na bezpodstawnym przypisaniu okolicznościom dotyczącym służby skarżącego charakteru faktów powszechnie znanych i uznanie na tej podstawie, że pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa;

2. art. 387 § 2<sup>1</sup> oraz art. 327<sup>1</sup> § 1 ust. 1 i 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez sporządzenie przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku uzasadnienia zaskarżonego wyroku w sposób wewnętrznie sprzeczny, niezawierający oceny właściwych w przedmiotowej sprawie dowodów, na których się oparł a nadto niewskazujący obiektywnych przyczyn, dla których odmówił wiarygodności zeznaniom skarżącego, w których twierdził, że nie pozyskiwał tajnych współpracowników.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na oczywistą zasadność skargi z uwagi na to, że Sąd Apelacyjny powołał się na fakty notoryjne (stanowiące uzupełnienie uzasadnienia Sądu pierwszej instancji) - „zadania pionu IV SB”, a także na zawartość akt osobowych K. W. uznając, że skarżący pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 1 lipca 1981 r. do 30 kwietnia 1989 r. Organ rentowy nie przedstawił jednak w tej kwestii niezbędnych dowodów. „Jednoznacznie jednak, w sposób oczywisty można stwierdzić, że absolutnie nie jest tak, aby zawartość akt osobowych K. W. nie pozostawiała wątpliwości co do charakteru jego służby jako służby na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bowiem w aktach tych nie ma żadnych dokumentów określających jego konkretne czyny, dokonywane w służbie, a naruszające podstawowe prawa i wolności człowieka”.

Skarżący podkreślił, że Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, wskazał, że nie można z góry zakładać, że każda osoba pełniąca służbę w organach wskazanych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, bowiem zadania tych osób dotyczyły obszarów bezpieczeństwa państwa istotnych w każdym czasie oraz w wielu modelach ustrojowych, jak np. służba w Policji kryminalnej, ochrona granic. W konsekwencji, w każdym przypadku konieczne jest zbadanie wszystkich okoliczności sprawy, a ustalenie czy dana osoba podlega ustawie zgodnie z art. 13b nie powinno opierać się na mechanicznym i formalnym oparciu o informację dotyczącą przebiegu służby z IPN, ale na wszechstronnym zbadaniu wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim indywidualnych czynów osoby oraz ich weryfikacji pod kątem godzenia w prawa i wolności człowieka.

Skarżący dalej wywodził, że nie zajmował się zwalczaniem opozycji demokratycznej, związków zawodowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych, łamaniem prawa do wolności słowa i zgromadzeń, prawa do życia, wolności i własności i bezpieczeństwa obywateli. Stwierdził: „Żadnych dowodów na takie działania wymienionego nie zebrano, organ emerytalny ani IPN takich dowodów nie przedstawiły, wskutek czego akta osobowe K. W., ponieważ również tego rodzaju dokumentów nie zawierają, nie mogą stanowić podstawy do

wnioskowania z nich, że działał on na rzecz totalitarnego państwa. Oceny dotyczące dokumentów świadczących o tym, że skarżący był pozytywnie oceniany przez przełożonych, wyróżniany nagrodami, zadania wykonywał sumiennie i terminowo nie odnoszą się do konkretnych czynów funkcjonariusza polegających na łamaniu praw i wolności innego człowieka”. W ocenie skarżącego, Sąd Apelacyjny zadeklarował, że podziela stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w uchwale III UZP 1/20, jednak zaprezentowane rozumowanie i nieprawidłowe wnioski wyprowadzane z opinii w aktach osobowych K. W. jawnie dowodzą, że stanowią one wyraz jedynie bardzo pobieżnego ustosunkowania się Sądu „wobec faktów wskazujących w jakich jednostkach i w jakim czasie funkcjonariusz pełnił służbę”.

Zdaniem skarżącego, przywołując w uzasadnieniu wyroku obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej przepisy art. 9, 91 Konstytucji RP, art. 4 ust. 3 i 6 TUE, Sąd Apelacyjny w Gdańsku orzekł w istocie wbrew ich treści. Przyjmując literalne brzmienie art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, pominął zupełnie treść art. 17 i 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a także art. 6 EKPCz wprowadzone do polskiego porządku prawnego właśnie na podstawie art. 6 TUE.

W ocenie skarżącego, Sąd Apelacyjny pominął również dowody dotyczące indywidualnych zachowań K. W., „*de facto* przeniósł ciężar dowodu na skarżącego, co ocenić należy jako oczywiste naruszenie art. 6 k.c.”.

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zostało sporządzone przez Sąd Apelacyjny z widocznym naruszeniem treści przepisów art. 387 § 2<sup>1</sup> oraz art. 327 § 1 ust. 1 i 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c., bowiem w uzasadnieniu tym przedstawił okoliczności dotyczące przebiegu służby dwóch osób, a nie tylko skarżącego, co jest o tyle ważne, że ocena dokumentów z akt osobowych K. W. była główną podstawą rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania oraz zasądzenie od odwołującego się na swoją rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Skarżący wskazał na przesłankę z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c. Odnosząc się do niej, należy zauważyć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika ona zwykle z oczywistego, widocznego *prima facie* naruszenia przepisów prawa polegającego na sprzeczności wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem lub powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Nie chodzi zatem o takie naruszenie prawa, które może stanowić podstawę skargi w rozumieniu art. 398<sup>4</sup> k.p.c., lecz o naruszenie kwalifikowane (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 339/07, LEX nr 453109; z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494; z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNAPiUS 2003 nr 18, poz. 437; z dnia 8 marca 2002 r., I PKN 341/01, OSNP 2004 nr 6, poz. 100; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616). Podkreślić przy tym należy, że naruszenie przepisów postępowania podlega ocenie kasacyjnej uwzględniającej treść art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c., który za uzasadnioną podstawę kasacyjną uznaje tylko takie naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Powołując się na oczywistą zasadność skargi kasacyjnej, należy w motywach wniosku zawrzeć wywód prawny wyjaśniający, w czym wyraża się owa oczywistość i przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 kwietnia 2006 r., II CZ 28/06, LEX nr 198531; z dnia 10 sierpnia 2006 r., V CSK 204/06, LEX nr 421035; z dnia 9 stycznia 2008 r., III PK 70/07, LEX nr 448289; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07, LEX nr 448205; z dnia 3 kwietnia 2008 r., II PK 352/07, LEX nr 465859 i z dnia 5 września 2008 r., I CZ 64/08, LEX nr 512050). O ile dla uwzględnienia skargi wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla przyjęcia skargi do rozpoznania niezbędne

jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, polegającej na jego oczywistości widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, bez potrzeby wchodzenia w szczegóły czy dokonywania pogłębionej analizy tekstu wchodzących w grę przepisów i doszukiwania się ich znaczenia (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274; z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616; z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/ 07, LEX nr 453107; z dnia 9 maja 2008 r., II PK 11/08, LEX nr 490364; z dnia 21 maja 2008 r., I UK 11/08, LEX nr 491538 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 494134).

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania skarżący nie wykazuje istnienia tak rozumianej przesłanki oczywistej zasadności skargi. Trzeba podkreślić bowiem, że Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400) zwrócił uwagę, że:

1) prawodawca wprowadził do ustawy zaopatrzeniowej dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa; pierwszy z nich „zeruje” tak kwalifikowane lata, drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia;

2) sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118);

3) istota „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej paradoksalnie jest wymierzona przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce;

4) obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.:

a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP;

b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP;

c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP;

5) okoliczności te (z punktu 4.) samoistnie przemawiają za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej;

6) zastosowanie art. 15c ust. 3 zaopatrzeniowej wywołuje przypadkowy i nieproporcjonalny skutek;

7) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP;

8) „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r.;

9) krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP - nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP;

10) w konkluzji art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej jest skuteczny.

W istocie zatem kluczowe z punktu widzenia prawa materialnego (art. 13b ust. 1 i 2 ustawy zaopatrzeniowej) jest ustalenie, czy skarżący pełnił służbę w jednostce, której działanie nakierowane było na ograniczanie praw i wolności obywateli oraz ochronę bytu totalitarnego reżimu. W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22). W wyroku tym podkreślono, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd

Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W konsekwencji, nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

W niniejszej sprawie Sąd Apelacyjny ustalił indywidualne czyny skarżącego w ramach służby w jednej z Grup Wydziału IV, które naruszały podstawowe prawa lub wolności człowieka, ponieważ polegały na inwigilacji i rozpracowywaniu środowiska rolników indywidualnych i Kościoła [...]. Rację ma zatem Sąd Apelacyjny, że działania wykonywane przez odwołującego się w trakcie pełnienia służby, w powiązaniu z zakresem zadań jednostek, w których służył oraz z informacjami z akt osobowych (w postaci elektronicznej), mogły stanowić podstawę do ustalenia, że pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa”.

W tym wątku stwierdzić też należy, że niezrozumiałe i niewsparte żadną argumentacją jest twierdzenie zawarte we wniosku, że Sąd Apelacyjny uzasadnieniu wyroku „przedstawił okoliczności dotyczące przebiegu służby dwóch osób, a nie tylko skarżącego”.



Skoro art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174).

Za wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2023 r., II USKP 120/22, należy powtórzyć, że „wyzerowanie” lat służby jest rozwiązaniem radykalnym, ale dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyła w PRL. Przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Wyzerowanie lat służby na rzecz totalitarnego państwa nie jest rozwiązaniem naruszającym art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości wobec prawa) oraz art. 32 ust. 2 (zakaz dyskryminacji). Zasada równości praw i będąca jej lustrzanym odbiciem zasada niedyskryminacji obowiązują w polskim systemie prawnym na mocy Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), mającej - zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP - pierwszeństwo stosowania przed ustawodawstwem krajowym. W myśl art. 14 tej Konwencji, korzystanie z praw i wolności w niej wymienionych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia,

przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn. W świetle utrwalonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) wykładni cytowanego przepisu, przywołanej w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 2011 r., I PK 231/10 (OSNP 2012 nr 9-10, poz. 118) i z dnia 7 kwietnia 2011 r., I PK 232/10 (OSNP 2012 nr 11-12, poz. 133), dyskryminacją jest taka różnica w traktowaniu podmiotów prawa, która nie ma obiektywnego i rozsądnego uzasadnienia, a więc nie realizuje uprawnionego celu oraz nie istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i tym celem. Nie dochodzi do naruszenia zasady równego traktowania (zakazu dyskryminacji), jeśli wybrane środki (przepisy) odzwierciedlają uzasadniony cel polityki społecznej oraz są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia tego celu (por. w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć: wyrok TSUE z dnia 6 lipca 2000 r., C-407/98, Katarina Abrahamsson i Leif Anderson przeciwko Elisabet Fogelqvist, EU:C:2000:367; w odniesieniu do zakazu dyskryminacji ze względu na wiek: wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C-144/04, Verner Mangold przeciwko Rudiger Heim, EU:C:2005:709; wyrok TSUE z dnia 16 października 2007 r., C-411/05, Felix Palacios de la Villa przeciwko Cortefiel servicios SA, LEX nr 319479; w odniesieniu do prawa do renty z pracowniczego programu emerytalnego: wyrok TSUE 11 lipca 2006 r., C-13/05, Sonia Chocón Navas przeciwko Eurest Colectiviolades SA, EU:C:2006:456).

Również Trybunał Konstytucyjny, wykładając powyższe zasady, wyjaśnia, że wszystkie podmioty prawne, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest zatem różne traktowanie przez prawo różnych podmiotów. Prawo wspólnotowe nie zawiera zakazu wszelkiej dyskryminacji. Jednak odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te muszą zaś mieć charakter relewantny i proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania

podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988 nr 1, poz. 1; z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87, OTK 1987 nr 1, poz. 2; z dnia 28 listopada 1995 r., K 17/95, OTK 1995 nr 3, poz. 18; z dnia 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 33; z dnia 29 września 1997 r., K 15/97, OTK ZU 1997 nr 3-4, poz. 37 i z dnia 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK ZU 2001 nr 4, poz. 84). Nie narusza zasady równości usprawiedliwione i racjonalne różnicowanie (dyferencjacja) sytuacji prawnej podmiotów ze względu na różniącą je cechę istotną, relewantną (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 października 1996 r., I PRN 94/96, OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 131; z dnia 10 września 1997 r., I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 nr 12, poz. 360; z dnia 16 listopada 2001 r., I PKN 696/00, OSNP 2003 nr 20, poz. 486; z dnia 12 grudnia 2001 r., I PKN 182/01, OSP 2002 nr 11, poz. 150; z dnia 23 listopada 2004 r., I PK 20/04, OSNP 2005 nr 13, poz. 185; z dnia 14 lutego 2006 r., III PK 109/05, OSNP 2007 nr 1-2, poz. 5; oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., III ZP 31/01, OSNAPiUS 2002 nr 12, poz. 284).

Ważenie interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów norm art. 15c ust. 1 i art. 22a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (zniesienie nieuzasadnionych przywilejów wynikających z godnej potępienia służby na rzecz totalitarnego państwa) i interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, nie prowadzi do wniosku o oczywistej sprzeczności tych norm ze standardami konstytucyjnymi wskazanymi w podstawach kasacyjnych. Tak też ocenił to Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22, stwierdzając, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem

pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała od społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP.

Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r. Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako „0,7 podstawy wymiaru”.

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do

zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

W przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wskazano także, że zgodnie z art. 30 Konstytucji RP „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”. W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r., K 11/00, OTK 2001 nr 3, poz. 54 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie, a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

Biorąc pod uwagę przedstawiony wyżej cel ustawy polegający na pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa oraz to, że komentowane przepisy nie pozbawiają funkcjonariuszy minimum socjalnego, nie sposób uznać, to zastosowanie tych przepisów się narusza w sposób oczywisty wzorzec z art. 67 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Dalej idąc, w przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 6/09 podkreślono, że z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika, że każdy, bez względu na cechujące go właściwości, może zakładać, że unormowanie jego praw socjalnych nie ulegnie nigdy w przyszłości zmianie na jego niekorzyść. Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992 nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 23 listopada 1998 r., SK 7/98, OTK ZU 1997 nr 7, poz. 114; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU 1999 nr 5, poz. 100; wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK-A 2006 nr 1, poz. 8).

Także więc i w tym przypadku zastosowanie wobec odwołującego się art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 22a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jawi się w sposób oczywisty jak sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP.

W podsumowaniu tego wątku należy przypomnieć (o czym wyżej), że odmowa zastosowania przepisu ustawy z uwagi na jego sprzeczność z przepisami

Konstytucji RP może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do ich niezgodności z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (niepublikowanym) wskazano, że zasada *ne bis in idem* stanowi, że ta sama osoba nie może być ponownie sądzona lub ukarana w postępowaniu karnym za to samo przestępstwo. Należy podkreślić, że to prawo podstawowe zostało uznane zarówno przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 50), jak i przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W świetle art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji: „Nikt nie może być ponownie sądzone lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa”. Z zasady *ne bis in idem* wynika, że jednostka nie może być ścigana, uznana za winną ani karana przez sądy tego samego państwa za przestępstwo, w związku z którym została wcześniej uniewinniona albo skazana na podstawie wydanego zgodnie z prawem prawomocnego wyroku (wyroki ETPCz: z dnia 23 października 1995 r. w sprawie Gradinger przeciwko Austrii, § 53; z dnia 30 lipca 1998 r. w sprawie Oliveira przeciwko Szwajcarii). W tej zasadzie mowa jest o postępowaniu karnym w takim samym rozumieniu jak w art. 6 Konwencji, a więc obejmującym w zasadzie także postępowania związane z odpowiedzialnością za wykroczenia (M. A. Nowicki, Komentarz do Protokołu Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, LEX/el). Zasadniczo art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 znajduje zastosowanie wyłącznie do postępowań karnych. Na podstawie analizy orzecznictwa ETPCz można dojść do konkluzji, że konwencyjna zasada *ne bis in idem* może także znaleźć zastosowanie w przypadku skarżących, którzy w wyniku zakończonego postępowania karnego zostali ukarani za ten sam czyn, za który spotkała ich już wcześniej sankcja administracyjna (wyroki ETPCz: z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Kurdov i Ivanov przeciwko Bułgarii (nr 16137/04) oraz z 15 listopada 2016 r. w sprawie A. i B. przeciwko Norwegii, Wielka Izba, skargi nr 24130/11 i 29758/11). Najważniejszym elementem badania w takim przypadku

przez Trybunał, czy doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7, jest przeprowadzenie analizy, czy w wyniku wcześniejszego działania państwa (np. grzywna w postępowaniu administracyjnym) doszło do nałożenia na jednostkę sankcji, która w istocie miała charakter sankcji kryminalnej (wyrok ETPCz w powołanej wyżej sprawie Kurdov i Ivanov). Podstawową zasadą zastosowania art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 jest bowiem ziszczenie się warunku, aby obie sankcje nałożone na jednostkę miały charakter sankcji karnej i nie ma przy tym znaczenia, czy została ona na jednostkę nałożona w procedurze innej niż karna.

Przy określaniu, czy dana sprawa ma charakter karny, brane są pod uwagę trzy elementy: klasyfikacja naruszenia w prawie krajowym, jego istota oraz surowość sankcji grożącej za naruszenie (por. wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skargi nr 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

Pierwsze kryterium jest istotne, nie ma jednak charakteru przesądzającego. W literaturze wskazano, że jest to podejście trafne, ponieważ prawodawca krajowy lub unijny może mieć pokusę do wprowadzania pod przykrywką prawa administracyjnego sankcji mających w istocie charakter karny, obniżając tym samym gwarancje procesowe podmiotów, na które kara jest nakładana. Może zatem zdarzyć się sytuacja, w której w prawie krajowym dana sankcja zostanie określona jako administracyjna, a pomimo to ETPCZ uzna, że w istocie ma ona charakter karny. Orzeczenie przez sąd karny kar za te same czyny w sytuacji, kiedy wcześniej wydano ostateczne decyzje nakładające kary w trybie administracyjnym, narusza zatem art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7. W praktyce orzeczniczej za sankcję o charakterze karnym uznawano np. dodatkowe zobowiązanie podatkowe, orzeczenie aresztu lub grzywny za wykroczenie. Brak charakteru karnego stwierdzono natomiast między innymi w przypadku ograniczenia na 2 miesiące prawa więźnia do odwiedzin i korespondencji w związku z próbą ucieczki czy cofnięcia zezwolenia na posiadanie broni po popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy (por. A. Lach, Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS, Prokuratura i Prawo nr 9/2017, s. 55 i n.). Nie stwierdzono naruszenia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 w przypadku uznania, że doszło do nałożenia różnych, wzajemnie dopełniających się



niejako sankcji w dwóch oddzielnych, lecz równolegle prowadzonych postępowaniach. W takich sytuacjach przyjmowano koncepcję swoistego podwójnego, lecz zintegrowanego postępowania, ponieważ „państwa powinny być legitymowane do wyboru komplementarnych reakcji prawnych wobec społecznie nagannego zachowania (takiego jak naruszenie regulacji drogowych lub niepłacenie/unikanie podatków) poprzez różne procedury stanowiące spójną całość, aby odnieść się do różnych aspektów danego problemu społecznego, pod warunkiem, że takie zakumulowane reakcje prawne nie stanowią nadmiernego ciężaru dla jednostki, której dotyczą” (przywołany wyżej wyrok w sprawie A. i B. przeciwko Norwegii). Stąd na przykład ETPCz akceptował ukaranie grzywną czy karą pozbawienia wolności za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości przy równoczesnym pozbawieniu uprawnień do kierowania pojazdami przez organ administracyjny, uznając, że stanowi to kompleksową reakcję na naruszenie (por. np. decyzję ETPCz z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie R. T. przeciwko Szwajcarii, skarga nr 31982/96). Innymi słowy, gwarancja wynikająca z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 może znaleźć zastosowanie w wypadkach łącznego orzeczenia sankcji karnej i administracyjnej, jeżeli ta druga zostanie uznana za sankcję karną w ujęciu materialnym (M. Szwarc, Łączne zastosowanie sankcji administracyjnych i karnych w świetle zasady *ne bis in idem*, uwagi na tle orzecznictwa ETPCz), Państwo i Prawo nr 12/2017, s. 44 i n.).

W ocenie Sądu Najwyższego w przedstawianej sprawie, w świetle przedstawionego orzecznictwa ETPCz, nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego – obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze, obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie „instrument prowadzenia polityki represyjnej”, to jednak nie może być uznane za „sankcję karną w ujęciu materialnym” a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu „ukarania” w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej.

W konsekwencji, zasada *ne bis in idem* z art. 4 Protokołu nr 7 do EKPCz nie znajduje zastosowania do oceny dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa”.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398<sup>9</sup> oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398<sup>21</sup> k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

[SOP]

[a!]