



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z odwołania T. K.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 8 stycznia 2025 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
z dnia 11 maja 2023 r., sygn. akt III AUa 254/22,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania i
orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 11 maja 2023 r. Sąd Apelacyjny w Szczecinie zmienił wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 17 marca 2022 r. i oddalił odwołanie T. K. od decyzji Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 30 czerwca 2017 r.

Działając z urzędu po otrzymaniu z IPN informacji z dnia 27 kwietnia 2017 r. organ ponownie ustalił wysokość emerytury policyjnej odwołującej się stwierdzając, że od dnia 1 października 2017 r. wynosi 1.926,40 zł. Zgodnie z informacją IPN, odwołująca się w okresie od dnia 14 października 1985 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełniła służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm., dalej jako „ustawa zaopatrzeniowa”).

Sąd Okręgowy ustalił między innymi, że odwołująca się w latach 1985-1988 odbywała służbę przygotowawczą na stanowisku inżyniera w Departamencie Techniki MSW. W listopadzie 1988 r. została mianowana funkcjonariuszem stałym. Pracowała w zespole konstruktorów opracowujących i wdrażających urządzenia nowej techniki elektronicznej. W tym okresie pełniła służbę w komórce optoelektroniki, gdzie uczono się i przyswajano technologię światłowodów. Nigdy nie miała kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji. Decyzją z dnia 5 kwietnia 2007 r. organ, ustalił dla ubezpieczonej prawo do emerytury policyjnej. Kolejnymi decyzjami emeryturę tę waloryzowano. Wysokość emerytury wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym do wypłaty po waloryzacji od 1 marca 2017 r. wyniosła 4.130,99 zł. Podstawa wymiaru emerytury po waloryzacji od 1 marca 2017 r. to 5.999,17 zł. Decyzją z dnia 13 października 2009 r. organ ponownie ustalił wysokość emerytury od dnia 1 stycznia 2010 r. Wyrokiem z dnia 30 sierpnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie od tej decyzji.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonej prawo do ustalenia wysokości emerytury

poczynając od dnia 1 października 2017 r., z pominięciem art. 15c ust. 1, 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Okręgowy stwierdził, że przebieg służby ubezpieczonej nie był kwestionowany przez strony i nie budził wątpliwości Sądu. Sąd *meriti* nie znalazł również podstaw, by zakwestionować wiarygodność przesłuchania ubezpieczonej co do charakteru czynności wykonywanych przez nią w spornym okresie, gdyż wyjaśnienia w tym zakresie były konsekwentne, logiczne i spójne. Wiarygodność zeznań ubezpieczonej nie była nadto kwestionowana przez organ rentowy, korelowała też z materiałem dowodowym. Sąd Okręgowy, po zapoznaniu się z materiałem dowodowym zgromadzonym w rozpoznawanej sprawie uznał, że organ rentowy niewłaściwie zastosował art. 15c ustawy zaopatrzeniowej i w konsekwencji w sposób nieprawidłowy obliczył wysokość świadczenia ubezpieczonej. Sąd miał na uwadze treść uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W ocenie Sądu Okręgowego w zgromadzonym materiale dowodowym brak jest dowodów, aby ubezpieczona w okresie od 14 października 1985 r. do 31 lipca 1990 r. pełniąc służbę w Wydziale Techniki, naruszała prawa i wolności innych osób, zwłaszcza osób walczących o niepodległość, o suwerenność i o wolną Polskę.

Sąd Apelacyjny podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji o przebiegu służby oraz postępowania poprzedzającego wydanie zaskarżonej decyzji, poza ustaleniem, że odwołująca „nigdy nie miała kontaktu ze sprawami przeciwko duchowieństwu, związkom zawodowym i opozycji. Ubezpieczona nie podejmowała czynności, które naruszałaby godność, wolność czy inne prawa człowieka.” Sąd Apelacyjny stwierdził, że w sprawie doszło do naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. także w zw. z art. 252 k.p.c., ponieważ najistotniejszym ustaleniem, jakie w niniejszej sprawie poczynić musiał sąd pierwszej instancji, było zweryfikowanie czy w przypadku ubezpieczonej wystąpiła przesłanka „służby na rzecz totalitarnego państwa” - w zakresie, w jakim jej znaczenie określa ustawa nowelizująca. Zdaniem Sądu Apelacyjnego konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku i oddalenia odwołania wynika przede wszystkim z błędnej wykładni przepisów ustawy zaopatrzeniowej. Sąd stwierdził, że wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej art. 13b ust. 1 pkt. 5 lit. d) tiret 5, wymienia wprost Departament Techniki MSW jako formację, w której służbę w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. zalicza się

do służby na rzecz państwa totalitarnego. Ponadto w sprawie bezsporne jest, że ubezpieczona w spornym okresie pełniła służbę we wskazanej formacji, która wykonywała czynności operacyjno-techniczne niezbędne w działalności Służby Bezpieczeństwa. Podkreślono, że w latach 1988-1989 odwołująca się była członkiem grupy konstruktorów zajmujących się opracowywaniem sprzętu techniki operacyjnej w nowej dziedzinie techniki elektronicznej, uzyskując dobre wyniki. Wymieniwszy zadania jednostki, w której pełniła służbę odwołująca się, stwierdził Sąd, że technika operacyjna służy do uzyskiwania informacji w sposób tajny przy pomocy specjalnych środków technicznych. Zdaniem Sądu ocena pracy odwołującej się oraz zakres zadań jednostki, w której była zatrudniona jednoznacznie wskazują, że w spornym okresie pełniła służbę na rzecz państwa totalitarnego, a nadto swoją pracą przyczyniała się do naruszania podstawowych praw i wolności obywatelskich - prawa do prywatności i wolności. W tej sytuacji informacja IPN, która legła u podstaw wydania zaskarżonej decyzji, zdaniem Sądu Apelacyjnego odpowiada stanowi faktycznemu i jest zgodna z rzeczywistością. Sąd zaznaczył, że treść przepisów, które legły u podstaw wydania zaskarżonej decyzji jest jasna, zaś ich wykładnia leksykalna wskazuje wprost, że służbą na rzecz totalitarnego państwa była, zgodnie z definicją legalną sformułowaną w art. 13b ust. 1, każda służba pełniona w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w jednej z wymienionych w tym przepisie instytucji i formacji. Zdaniem Sądu Apelacyjnego przywołany art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej zawiera definicję legalną pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa”, odnosząc ją właśnie do służby w wymienionych w przepisie jednostkach we wskazanym tam okresie. Brak zatem podstaw do odwoływania się w tym przypadku do innych źródeł odkodowania omawianej definicji, w tym także do sięgania po wykładnię systemową lub celowościową, których zastosowanie jest uprawnione co do zasady w sytuacjach, gdy wykładnia leksykalna pozostawia wątpliwości co do sposobu zastosowania normy prawnej. Sąd nie podzielił zapatrywań wyrażonych w uchwale III UZP 1/20. Sąd Apelacyjny uznał, że art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w organach, zarówno tych które stosowały bezprawne, niegodne lub niegodziwe akty

lub metody przemocy politycznej wobec innych obywateli, jak i tych, które stały na straży utrzymania takiego porządku prawnego i społecznego, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Sąd Apelacyjny uznał również, że art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie stanowi jakiegokolwiek naruszenia powszechnej zasady równości lub proporcjonalności świadczeń uzyskiwanych z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych przez osoby pełniące służbę na rzecz totalitarnego państwa, w porównaniu do standardów świadczeń uzyskiwanych z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego. Stwierdzono, że przyjęcie „zerowego” wskaźnika podstawmy wymiaru za okresy świadomej służby na rzecz totalitarnego państwa jest społecznie sprawiedliwe. W ocenie Sądu wprowadzone regulacje ustawą zmieniającą odpowiadają konstytucyjnym zasadom urzeczywistniania nie tylko zasady sprawiedliwości społecznej, ale również realizuje ustawodawczy i jurysdykcyjny obowiązek zapewnienia reguł elementarnej przyzwoitości. Sąd przypomniał również, że w decyzji z dnia 14 maja 2013 r., nr 15189/10, w sprawie A. C. przeciwko Polsce (LEX nr 1324219) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że obniżenie przywilejów emerytalnych osobom, które przyczyniły się do utrzymywania władzy przez opresyjny reżim lub czerpały z niego korzyści, nie może być uważane za formę kary. Sąd stwierdził również, że przedmiotowe przepisy doprowadziły jedynie do limitowania wysokości świadczeń do poziomu świadczeń pobieranych przez większość osób wykonujących przed 1990 rokiem pracę w ramach powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie stanowi zatem usprawiedliwienia podnoszony przez wielu funkcjonariuszy - w tym także ubezpieczoną - argument, że oni osobiście nie podejmowali żadnych aktywnych działań wobec współobywateli, których musieliby dzisiaj się wstydzić. Podkreślenia wymaga, że zamiast uczestniczyć w totalitarnym reżimie ubezpieczona, jak i inni funkcjonariusze mogli, jak wielu współobywateli, podjąć walkę o jego szybsze obalenie.

Odwołująca się zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wniósła o uchylenie zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie apelacji organu rentowego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy oraz przepisów prawa materialnego:

1. art. 382 k.p.c. w zw. z art. 233 § 1 oraz art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. przez pominięcie dowodu w postaci dokumentu decyzji organu z dnia 13 października 2009 r., na mocy której pozwany organ po raz pierwszy obniżył emeryturę policyjną odwołującej za ten sam okres służby, stanowiąc naruszenie zasady *ne bis in idem*;

2. art. 13b ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 1 pkt 1, ust. 2 i 3 ustawy zaopatrzeniowej przez przyjęcie, że przesłanka „służby na rzecz państwa totalitarnego” spełniona jest wyłącznie przez wzgląd na fakt formalnego zatrudnienia bez dokonania oceny przebiegu całej służby na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka;

3. art. 2 w zw. z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 178 ust. 1, art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez niekorzystne przeliczenie emerytury;

4. art. 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej przez nadużycie przez państwo legitymowanego celu jako uzasadnienia ograniczenia prawa do poszanowania mienia przez wprowadzenie kolejnego ustawowego mechanizmu obniżania emerytur i rent funkcjonariuszy, sprzecznego z zasadą rzetelnej legislacji i zasadą proporcjonalności;

5. art. 32 oraz art. 64 Konstytucji RP w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 173 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w zw. z art. 9 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 15c ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 1 lit. 1c oraz z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej poprzez dyskryminujące obniżenie świadczeń należnych w związku ze służbą po 1990 r.;

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie zarzuty okazały się trafne.

Sąd Najwyższy rozważał już możliwość odwołania się w ramach stosowania ustawy zaopatrzeniowej do zasady *ne bis in idem*. Sąd w niniejszym składzie w pełni aprobeuje rozważania zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2024 r., I USKP 29/24 (LEX nr 3723317). W przytoczonym orzeczeniu przeprowadzono szeroki wywód podsumowujący dorobek orzeczniczy w zakresie oceny czy w sprawach dotyczących drugiego niekorzystnego ponownego obliczenia wysokości emerytur i rent policyjnych, doszło istocie do naruszenia tej zasady.

W uchwale III UZP 1/20 Sąd Najwyższy przywołując rozumienie zasady *ne bis in idem* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w orzecznictwie europejskim, uznał, że „nie chodzi tylko o samą konstrukcję normy (czy zawiera ona sankcje karne, czy inne formy represji), bowiem zakresem omawianej zasady są objęte także inne postępowania niż karne, oczywiście pod warunkiem, że wiążą się ze stosowaniem środków represyjnych sensu largo. W analizowanym zagadnieniu chodzi o dwukrotną ocenę tego samego okresu pracy, który raz obligował do obniżenia emerytury przez przyjęcie wskaźnika 0,7% za każdy rok służby, a obecnie wskaźnika 0,0%. (...) Tego rodzaju operacja przybiera charakter represyjny i realizuje te same cele co poprzednio (odebranie ponowne praw niesłusznie nabytych przez zmniejszenie wskaźnika postawy wymiaru do zera), przez ten sam środek prawny a to może prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*.” (pkt 106 i 108 uzasadnienia uchwały). Odnosząc się do tego zagadnienia, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73), podkreślił, 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. 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 sądzony 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 (por. 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 odnośnego 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 (por. wyroki ETPCz: z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Kurdov i Ivanov przeciwko Bułgarii (nr 16137/04) oraz z dnia 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 8 czerwca 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 przy tym, 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 mimo 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 w związku z tym 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 ETPC), Państwo i Prawo nr 12/2017, s. 44 i n.).

Podsumowując te rozważania, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 wyraził pogląd, zgodnie z którym 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”.

Sąd Najwyższy w również powołanym wyroku z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 75/23, niezależnie od wyżej przedstawionych argumentów, przypomniał z kolei, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 Nr 2, poz. 5), dokonując oceny zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, dodanego do tej ustawy przez art. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy zaopatrzeniowej zasadniczo zanegował represyjny charakter obniżenia „niegodziwie nabytych” uprawnień emerytalnych, oceniając, że zostało ono dokonane w sposób „wyważony, wstrzemięźliwy, proporcjonalny”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy stanowiące o ponownym obliczeniu wysokości świadczeń nie zawierały sankcji karnych ani nawet sankcji o charakterze represyjnym. Nie sposób bowiem przypisać represyjnego - sensu largo (o ile wręcz largissimo) - charakteru każdej normie prawnej, która ustanawia niekorzystne - z punktu widzenia adresata - rozwiązania, stanowiące dla niego - nawet znaczną -

dolegliwość. Podobnie ocenił zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 23 stycznia 2009 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z dnia 14 maja 2013 r., sprawa nr 15189/10 Cichopek i inni, wskazując, że w świetle art. 1 Protokołu nr 1 państwu przysługuje prawo zmniejszenia, zmiany lub zróżnicowania świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, a więc zanegował charakter represyjny takich zmian.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni aprobuje opisany wyżej kierunek wykładni ustawy zaopatrzeniowej. Uzupełniając go, zauważa także, że niezależnie od argumentacji, którą posłużono się w obu ostatnio powołanych wyrokach, należy podkreślić, że skoro obniżenie świadczeń na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. nie miało represyjnego charakteru, to nawet uznanie, iż uregulowania obecnie obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej mają taki charakter jako „instrument prowadzenia polityki represyjnej”, nie może uzasadniać przyjęcia, że uregulowania te naruszają zasadę *ne bis in idem*, gdyż zasada ta uniemożliwia ponowne sądzenie i ukaranie za ten sam czyn, natomiast z pewnością nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu określonej sankcji po raz pierwszy.

O zasadności skargi zadecydowały zarzuty dotyczące przepisów prawa materialnego. Należy, po pierwsze, przypomnieć, że w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, iż 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, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). 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. Ponadto w wyroku z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, bierze się pod uwagę przede

wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności 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, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni potwierdza trafność poglądu wyrażonego między innymi w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73), że 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 można przyjąć, że istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach - tak też w uchwale III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym, o czym była już wyżej mowa. Nie jest więc 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 ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdził, że razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku. Jednocześnie w swoich rozważaniach Sąd Apelacyjny wyraził jednak pogląd, że wobec niebudzącej wątpliwości treści przepisu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, nie ma uzasadnienia dla poszukiwania znaczenia użytych w nim sformułowań z zastosowaniem innych, niż literalna, metod wykładni. Również taka wykładnia nie jest prawidłowa w świetle przytoczonych poglądów Sądu Najwyższego. Ponownie rozpoznając sprawę, Sąd Apelacyjny winien uwzględnić dotychczasowy dorobek orzecniczy i dokonać subsumpcji ustalonego stanu faktycznego

uwzględniając z jednej strony znaczenie domniema zawartego w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej oraz możliwość jego obalenia w toku postępowania, która to możliwość nie wybrzmiewa z uchylanego rozstrzygnięcia. Oceny, czy skarżąca wykonywała służbę na rzecz totalitarnego państwa należy bowiem dokonać na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu.

W wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (LEX nr 3506736) wyjaśniono, że prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich „zeruje” tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie „okrutne” i „nieefektywne funkcjonalnie”, jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem „wyzerowania” lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich „pustych” lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, „wyzerowanie lat służby” godzi w

funkcjonariuszy, których lata służby przypadają przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby jak odwołująca się, która tylko kilka lat służyła w okresie PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez 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 o zaopatrzeniu emerytalnym skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Warto przypomnieć, że analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3).

Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

Uzasadniony okazał się także zarzut naruszenia wskazanych przez skarżącą norm konstytucyjnych oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie odnoszącym się do dyskryminującego obniżenia świadczeń należnych w związku ze służbą po 1990 r. Do kwestii tej Sąd Najwyższy odniósł się już w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), a przedstawione w nim stanowisko Sąd Najwyższy w obecnym składzie aprobuje. W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy przyjął, że o ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP) jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej), co ma służyć zrównaniu wysokości emerytur funkcjonariuszy i osób represjonowanych przez totalitarne państwo, to z pewnością ze

„sprawiedliwością” nie ma nic wspólnego obniżanie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury, gdy wysokość „ponad” ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r. (art. 15c ust. 3 tej ustawy). W tym zakresie rozwiązanie określone w art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem nierówno traktuje i dyskryminuje odwołującego się względem funkcjonariuszy, którzy podjęli służbę po 1990 r. i którzy legitymują się takim samym okresem służby, czyli mają taką samą podstawę wymiaru świadczenia. Jeśli potraktować prawo do określonej wysokości emerytury w kategorii „prawa do własności”, co wydaje się uzasadnione, to wskazany efekt art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2023 r., III USK 45/23, LEX nr 3590560). Mając na uwadze tę konkluzję, staje się jasne, że Sąd odwoławczy wadliwie zastosował art. 15 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzeczono jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[a.ł.]