



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 czerwca 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania L. W.

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

Spółecznych w dniu 4 czerwca 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie

z dnia 4 sierpnia 2022 r., sygn. akt III AUa 1271/21,

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

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach wyrokiem z dnia 24 maja 2021 r., wydanym na skutek odwołania wniesionego przez L. W. od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalnego - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Krakowie dotyczącej emerytury policyjnej, zmienił tę decyzję, ustalając, że zastosowane w niej do obliczenia przysługującego odwołującemu się świadczenia art. 13b w związku z art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626, dalej jako ustawa zaopatrzeniowa), powinny być pominięte, ponieważ indywidualny przebieg służby odwołującego się nie wskazywał, że dopuścił się on indywidualnych czynów naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie wyrokiem z dnia 4 sierpnia 2022 r., wydanym po rozpoznaniu apelacji wniesionej przez organ rentowy od wyroku Sądu pierwszej instancji, oddalił tę apelację i rozstrzygnął o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że wejście w życie tzw. ustawy dezubekizacyjnej z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270), zmieniającej ustawę zaopatrzeniową, budziło od samego początku kontrowersje zarówno co do sposobu jej uchwalenia, jak i treści. Do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał zaś wniosku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2018 r. o zbadanie przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. z Konstytucją RP. Sprawa toczy się pod sygn. P 4/18. Dlatego istotnym postępowaniem dla wyjaśnienia wątpliwości natury prawnej, ale również etycznej było podjęcie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Została ona wydana, mimo toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 4/18. Sąd Najwyższy podniósł bowiem, że może dokonywać wykładni ustawy dezubekizacyjnej, stosując normy konstytucyjne jako dyrektywy interpretacyjne. Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę, że ustawa dezubekizacyjna nie jest pierwszym narzędziem redukującym

świadczenia funkcjonariuszy pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Rozwiązania ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 24, poz. 145), zmieniającej ustawę zaopatrzeniową, zostały zaskarżone do Trybunału Konstytucyjnego i uznane przez ten ostatni za zgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny był zdania, że środki demontażu dziedzictwa po byłych totalitarnych ustrojach komunistycznych, dają się pogodzić z ideą demokratycznego państwa prawa tylko wtedy, gdy - pozostając w zgodzie z wymaganiami państwa opartego na rządach prawa - będą skierowane przeciwko niebezpieczeństwom grożącym podstawowym prawom człowieka oraz procesowi demokratyzacji. Trybunał Konstytucyjny uznał też, że demokratyczne państwo oparte na rządach prawa nie może i nie powinno zaspokajać żądzy zemsty, zamiast służyć sprawiedliwości. Musi natomiast respektować takie prawa człowieka i podstawowe swobody, jak prawo do należytego procesu, prawo do wysłuchania czy prawo do obrony oraz stosować je także wobec tych osób, które same ich nie stosowały, gdy były u władzy. Sąd Najwyższy przyjął również, że nie ma przeszkód do zaaprobowania kolejnego modułu redukującego świadczenia pod warunkiem, że nie prowadzi on do naruszenia zasady *ne bis in idem*, o czym będzie mowa niżej.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, odniesienie się do prokonstytucyjnej wykładni art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, zastosowanej przez Sąd Okręgowy, powinno poprzedzić rozpoznanie zarzutu apelacji dotyczącego charakteru procesowego i mocy dowodowej informacji IPN o przebiegu służby byłego funkcjonariusza. W tym zakresie również wypowiedział się Sąd Najwyższy w powołanej wyżej uchwale, potwierdzając wyrażane już wielokrotnie w orzecznictwie (również administracyjnym) stanowisko, że sąd ubezpieczeń społecznych rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez IPN zarówno co do faktów (ustalonego w tym zaświadczeniu przebiegu służby), jak i co do kwalifikacji prawnej tych faktów (zakwalifikowania określonego okresu służby jako służby w organach bezpieczeństwa państwa). Związanie to obejmuje jedynie organ emerytalny, który przy wydawaniu decyzji musi kierować się danymi zawartymi w informacji o przebiegu służby. Sąd Najwyższy przyjął w związku z tym, że informacja

taka stanowi dowód, który nie jest jednak dowodem niepodważalnym albo dowodem wyłącznym, którym sąd byłby wiązany, bez możliwości jego oceny w ramach przysługującego sądowi prawa do swobodnej, choć wszechstronnej oceny dowodów. Podniósł, że pogląd przeciwny byłby dokonaniem istotnego wyłomu w kodeksowej zasadzie swobodnej oceny dowodów na rzecz legalnej oceny dowodów, i to w sprawach dotyczących niezwykle istotnej, jaką jest wysokość z reguły jedyne źródła utrzymania ubezpieczonego, co w zasadzie czyniłoby z IPN organ rozstrzygający spór, a z sądu organ zbędny lub firmujący jedynie ustalenia zawarte w informacji.

Sąd Apelacyjny, dzieląc to stanowisko, uznał zatem, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa przez odwołującego się w okresie od dnia 1 sierpnia 1981 r. do dnia 15 stycznia 1990 r. nie mogło być dokonane wyłącznie na podstawie informacji IPN (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w szczególności bez odejmowania odwołującemu się prawa do dowodzenia okoliczności przeciwnej do tezy, że przynależność do wskazanej przez ustawę służby determinuje charakter tej służby jako pełnionej na rzecz totalitarnego państwa. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. przyjął bowiem, że nie można uznać za taką aktywność ograniczonej do zwykłych, standardowych działań podejmowanych w służbie publicznej, to jest służbie na rzecz państwa jako takiego (w szczególności w służbie w policji kryminalnej lub ochronie granic) bez bezpośredniego zaangażowania w realizację specyficznych - z punktu widzenia podstaw ustrojowych - zadań i funkcji tego państwa.

O ile jednak Sąd Apelacyjny podzielił powyższe założenia, przyjęte również przez Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie, to nie uznał za własne wszystkich ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia w zaskarżonym wyroku. Zdaniem Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy w sposób nieuprawniony dokonał bowiem ustalenia, że odwołujący się w okresie swojej służby na stanowisku kierownika Inspektoratu Ochrony Przemysłu Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w K. nie dopuścił się indywidualnych czynów naruszających podstawowe prawa i wolności człowieka - służących reżimowi komunistycznemu - wyłącznie na podstawie jego zeznań złożonych w charakterze strony. Sąd pierwszej instancji pominął

równocześnie okoliczności powszechnie znane, dotyczące działalności Głównego Inspektoratu Ochrony Przemysłu, a także nie zdecydował się na pogłębienie wiedzy w tym zakresie dostępnej dzięki jawnemu inwentarzowi IPN.

Na podstawie tych okoliczności Sąd Apelacyjny ustalił zaś dodatkowo, że w listopadzie 1981 r., w ramach przygotowań do wprowadzenia stanu wojennego, rozpoczęła się reforma Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na wzór wojskowy. Jednostki organizacyjne centrali resortu zostały wówczas pogrupowane w tzw. służby, a nadzór nad nimi objęli szefowie w randze podsekretarza stanu lub dyrektora generalnego. Zgodnie z nowym podziałem Główny Inspektorat Ochrony Przemysłu MSW znalazł się od dnia 25 listopada 1981 r. pod kontrolą szefa Służby Bezpieczeństwa. Odpowiednie zmiany w terenie weszły w życie w styczniu 1982 r., gdy inspektoraty ochrony przemysłu w komendach wojewódzkich Milicji Obywatelskiej podporządkowano zastępcom komendantów (od sierpnia 1983 r. zastępcom szefów WUSW) ds. Służby Bezpieczeństwa. Inspektorat Ochrony Przemysłu WUSW w K. był zobowiązany między innymi do przeciwdziałania wrogiej działalności politycznej w nadzorowanych zakładach przemysłowych, „w szczególności na odcinku propagandy pisanej”, zabezpieczenie tych zakładów przed kolportażem „wrogiej propagandy pisanej” i wykorzystywaniem w tym celu poligrafii zakładowej. W 1985 r. ujawniono na terenie zakładów 852 ulotek i napisów o wrogiej treści (nasilenie propagandy zanotowano w okresie kampanii wyborczej do Sejmu PRL) oraz przekazano 25 informacji do wydziałów operacyjnych SB. W 1986 r. planowano rozpoznawanie nastrojów i sytuacji w tym zakresie oraz współdziałanie z opiekunami SB. W tamtym roku ujawniono jednak znowu ulotki o wrogiej treści w stosunku do obowiązującej ideologii (620 sztuk). W 1988 r. planowano doskonalenie form ochrony załóg pracowniczych przed oddziaływaniem na nie wrogiej propagandy, prowadzenia wywiadu politycznego i gospodarczego przez obce środki wywiadowcze, a także zapobieganie wykorzystywaniu zakładowych urządzeń poligraficznych i łączności do wrogiej działalności przeciwko ustrojowi socjalistycznego państwa. W realizacji tego zadania między innymi zatrzymano sprawcę naklejania ulotek na terenie Fabryki [...] „P.” w K.. Autorem dokumentów: „Plan pracy Inspektoratu Ochrony Przemysłu WUSW w K. na 1987 r.” i „Plan pracy Inspektoratu Ochrony Przemysłu WUSW w K. na 1988 r.”, z których

pochodzą podane wyżej informacje i cytaty, był natomiast odwołujący się ppłk L. W.. W grudniu 1988 r. odbywała się narada kierowników IOP WUSW z udziałem między innymi odwołującego się, który na tę okoliczność sporządził notatkę, zawierającą ogólną informację o treści: „W najbliższym czasie służby ochronne i funkcjonariusze Inspektoratów będą pracować w wyjątkowo trudnych warunkach, (...) jeszcze bardziej wzrosną napięcie społeczne i presja opozycji, na tle dążenia do rejestracji Solidarności; będzie się nasilać presja opozycji politycznej ukierunkowana na przejmowanie władzy. Opozycja chce samodzielnie uczestniczyć w sprawowaniu władzy i rządu”, a także odnotował wyznaczenie zadania między innymi ścisłego współdziałania ze wszelkimi pionami Służby Bezpieczeństwa i MO, a zwłaszcza z pionami V i VI oraz włączenie do ochrony zakładów członków ORMO. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA decyzją z dnia 17 grudnia 2009 r. zmienił - w oparciu o nowelizację ustawy zaopatrzeniowej z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz.U. 24, poz. 145) - wysokość emerytury policyjnej przysługującej odwołującemu się z 3492,87 zł do 3039,61 zł, przyjmując, że służył on w organach bezpieczeństwa państwa w okresie od dnia 1 stycznia 1986 r. do dnia 16 kwietnia 1990 r. i obniżając „odsetek” podstawy wymiaru za ten okres z 2,6 do 0,7.

Uwzględniając powyższe ustalenia faktyczne, Sąd drugiej instancji stwierdził, że w sprawie sporna była okoliczność, czy odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Dla rozstrzygnięcia sporu podstawowe było przy tym wskazanie zasad rozkładu ciężaru dowodu, na co słusznie zwrócił uwagę apelujący organ rentowy. Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił tej kwestii, a swoje ustalenia w omawianym zakresie oparł głównie na zeznaniach odwołującego się, mimo że dowód ten (art. 299 k.p.c.) ma charakter jedynie posiłkowy. Tymczasem w punkcie 86 uzasadnienia powołanej już uchwały z dnia 16 września 2020 r. Sąd Najwyższy podniósł, że pojęcie „służby na rzecz totalitarnego państwa należy odkodować jako punkt wyjścia do analizy sytuacji prawnej indywidualnych świadczeniobiorców. Tym samym nie można zgodzić się z założeniem, że sam fakt stwierdzenia pełnienia służby od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. w wymienionych instytucjach i formacjach jest wystarczający do uzyskania celu ustawy z 2016 r., w tym także, aby wykluczone zostało prawo do dowodzenia, iż służba pełniona w tym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego

państwa, zwłaszcza gdy chodzi o osobę, której już raz obniżono świadczenie za samo jej pełnienie”. Natomiast w punkcie 89 Sąd Najwyższy zauważył, że zakodowane w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej pojęcie służby na rzecz totalitarnego państwa należy uznać za kryterium wyjściowe, a więc przybierające postać „domniemania możliwego do obalenia w procesie cywilnym”. Wynikałoby z tego, że ciężar wykazania, że służba pełniona w wymienionych w art. 13b ustawy zaopatrzeniowej formacjach w określonym czasie nie była służbą na rzecz totalitarnego państwa, spoczywa na świadczeniobiorcy - w tym wypadku na odwołującym się.

W opinii Sądu Apelacyjnego, opisana dokumentacja nie wskazywała na to, że mimo kierowania przez kilka lat Inspektorem Ochrony Przemysłu KWMO w K., a zatem organizacją wspierającą SB i MO również w zakresie zwalczania opozycji względem systemu komunistycznego, odwołujący się nie wykonywał zadań tej formacji, a zatem, że nie pełnił służby na rzecz totalitarnego państwa. Jeśli istniały okoliczności, które tym dokumentom oraz domniemaniu faktycznemu i prawnemu przeczyły, odwołujący się powinien je wykazać. Zadanie takie dla osoby pełniącej najwyższe stanowisko w terenowym oddziale jednostki MSW w stopniu podpułkownika, wobec treści dokumentów ujawnionych w toku postępowania apelacyjnego dotyczących działalności kierowanej przez niego formacji, wydaje się wręcz karkołomne. Nie sposób było więc przyjąć, tak jak to uczynił Sąd Okręgowy, że aktywność odwołującego się miała wyjątkowy charakter i służyła ochronie państwa jako takiego lub ochronie obywateli.

Sąd drugiej instancji podkreślił jednak, że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r. odniósł się do aspektu, czy Państwo może po raz kolejny obniżyć uprawnionemu świadczenia emerytalne z racji tej samej, ujemnie ocenianej, podstawy, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie zostały wydobyte nowe, uprzednio nieznane, negatywnie oceniane działania funkcjonariusza. Odwołał się w tym zakresie do konstytucyjnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) zasady *ne bis in idem* (zakazu ponownego sądenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą), którą w jego ocenie należy stosować nie tylko w prawie karnym, ale również w przypadku norm, które przewidują inne formy represji. 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%. Sąd Najwyższy uznał, że tego rodzaju wtórna ingerencja nie niesie ze sobą żadnych nowych argumentów, bo za taki nie można uznać faktu, że poprzednia regulacja nie była pełna. 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*. Tego typu praktyka może stanowić o kolizji z konstytucyjnym wzorcem, standardem postępowania.

Przyjmując ten pogląd za własny, Sąd Apelacyjny uznał zatem, że niedopuszczalne było ponowne obniżenie emerytury policyjnej przysługującej odwołującemu się.

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 2 sierpnia 2022 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest:

1) art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie i uznanie, że przepisu art. 15c ust. 1-3 tej ustawy nie należy stosować wobec świadczeniobiorcy, mimo wyraźnego uznania przez Sąd, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej;

2) art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawie zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 1-3 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, co przejawia się w dokonaniu przez Sąd Apelacyjny abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności regulacji ustawy zaopatrzeniowej w oderwaniu od realiów niniejszej sprawy;

3) art. 2 w związku z art. 188, art. 178 i art. 193 Konstytucji RP oraz art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej, przez autonomiczne uznanie, że art. 15c ust. 1-3 ustawy zaopatrzeniowej narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę *ne bis in idem*, w sytuacji gdy zakwestionowany przepis wprowadzony został w celu zniwelowania nieuzasadnionych przywilejów, niesłusznie

przyznanych funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa, oraz wobec braku konstytucyjnych gwarancji wysokości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego.

Powołując się na tak sformułowane zarzuty kasacyjne, skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 4 sierpnia 2022 r. w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki, o uchylenie wyroku Sądu drugiej instancji w całości i zmianę wyroku Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 24 maja 2021 r. przez oddalenie w całości odwołania od decyzji organu rentowego oraz o zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpoznawana w niniejszym postępowaniu skarga kasacyjna jest uzasadniona w zakresie, w jakim trafnie zarzuca naruszenie art. 15c ust. 1 w związku z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej.

Wstępnie Sąd Najwyższy podkreśla, że w jego dotychczasowym orzecznictwie, w sprawach, w których postępowanie zostało zainicjowane odwołaniem wniesionym od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia emerytalno-rentowe na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej po jej zmianie dokonanej ustawą nowelizującą z dnia 16 grudnia 2016 r., wypracowano już następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania tych przepisów zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa, jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur i rent. Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz 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 (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy – tak Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, OSNP 2021 nr 3, poz. 28). Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której była pełniona służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. W ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może bowiem wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104 oraz z dnia 30 listopada 2023 r., III USKP 65/23, LEX nr 3635453). Zauważa się bowiem, 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 trakcie dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kwalifikacji służby nie jest więc wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i nie prowadził sam działalności operacyjnej. Ustalenie to należy skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka. Taki sam pogląd został wyrażony w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 26) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400). Wyjaśniono w nich też, że określenie formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) 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. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza zatem takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach wymienionych w tym przepisie, 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., a nie jak sugeruje skarżąca – art. 6 k.p.c. dotyczący sprawności postępowania sądowego), 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 z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, OSNP 2023 nr 11, poz. 126). Po trzecie, 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 obniża zaś wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu Najwyższego, sąd ma przy tym prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118 i powołany wcześniej z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął jednak, że „wyzerowanie lat służby” (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w

stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono też, 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 funkcjonariuszy, „wyzerowanie lat służby” godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadły przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, które tylko kilka lat służyły w 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 zaopatrzeniowej skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6% do 0,7% podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je zaś za zgodne z Konstytucją RP (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z dnia 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego, jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w powołanym wcześniej wyroku w sprawie II USKP 40/23, 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. Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych

mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22 przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera mechanizm swoistej „gilotyny” obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie 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 i 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; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy „równanie w dół” ma bowiem charakter „ślepy”. Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do dnia 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po „upadku” tego reżimu. Ponadto funkcjonariusze mający taki sam staż służby po dniu 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego „rozliczenia historyczne”. Sąd Najwyższy, wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia

9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwałę składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej ubezpieczonego. Ustalenie wysokości emerytury oraz renty, poczynwszy od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez zastosowania art. 15c ust. 3 oraz analogicznego art. 22a ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP.

Sąd Najwyższy rozważał też w swoim dotychczasowym orzecznictwie w sprawach takich, jak ta, w której została wniesiona rozpoznawana skarga kasacyjna, możliwość odwołania się w ramach stosowania ustawy zaopatrzeniowej do zasady *ne bis in idem*. W wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (LEX nr 3722596, por. także wyrok z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 75/23, LEX nr 3688568), Sąd Najwyższy przypomniał zaś, że w uchwale składu siedmiu z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28), odniesiono się między innymi także do kwestii dopuszczalności ponownego obniżenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” w świetle zasady *ne bis in idem*. Sąd Najwyższy dostrzegł „represyjny charakter” regulacji obniżającej świadczenia zawartej w przepisach ustawy „dezubekizacyjnej”, wskazując w szczególności na „restrykcyjne brzmienie art. 2 ust. 3 ustawy z 2016 r. wprowadzające nieznane powszechnemu systemowi emerytalno-rentowemu rozwiązanie, że złożenie odwołania od decyzji nie wstrzymuje jej wykonania” (pkt 99 uzasadnienia uchwały). Sąd Najwyższy podkreślił także, że „dopuszczalny sam w sobie cel (konieczność odebrania przywileju) zderza się z abstrakcyjnym mechanizmem, w którym funkcjonariusz (albo członek jego rodziny) ma obowiązek udowadniać swoją niewinność (bo on ma wykazać przesłanki zwalniające organ rentowy z zastosowania mechanizmu korygującego). Oznacza to końcowo, że system emerytalny, ukształtowany jako czytelny, przewidywalny zbiór praw i obowiązków, zostaje uszczuplony, stając się instrumentem prowadzenia polityki represyjnej przez Państwo w takim ujęciu, że sama służba (przynależność do służby)

może być uznana za samodzielne i wyłączone kryterium różnicujące wysokość emerytalnych uprawnień.” (pkt 100 uzasadnienia uchwały). Przywołując rozumienie zasady *ne bis in idem* w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w orzecznictwie europejskim Sąd Najwyższy 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 powołanym wyroku z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23, 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.

Sąd Najwyższy stwierdza równocześnie, że w świetle poczynionych przez Sąd drugiej instancji ustaleń faktycznych (z mocy art. 398¹³ § 2 k.p.c. mających wiążący charakter w postępowaniu kasacyjnym) ocena tego Sądu, że odwołujący się pełnił w okresie od dnia 1 stycznia 1986 r. do dnia 16 kwietnia 1990 r. służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b (w szczególności zaś art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret 8) ustawy zaopatrzeniowej, jest w pełni uprawniona, jeśli zważyć, o czym była już mowa, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, ponieważ „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. Za taką trzeba zaś bez wątpienia uznać Inspektorat Ochrony Przemysłu, w ramach którego odwołujący się (jako kierujący terenową jednostką tej formacji i tworzący plany jej pracy) przez kilka lat (ponad cztery) realizował przeciwieństwo zadania polegające między innymi na przeciwdziałaniu wrogiej działalności politycznej w nadzorowanych zakładach przemysłowych, „w szczególności na odcinku propagandy pisanej”, zabezpieczeniu tych zakładów przed kolportażem „wrogiej propagandy pisanej” i wykorzystywaniem w tym celu poligrafii zakładowej, rozpoznawaniu nastrojów społecznych, a także na przekazywaniu uzyskanych informacji do wydziałów operacyjnych SB. Nie istniały zatem podstawy do niestosowania wobec odwołującego się art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej i podstaw tych nie można było doszukiwać się w również

powołanym w rozpoznawanej skardze kasacyjnej art. 2 Konstytucji RP. Dlatego należy uznać, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 15c ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy.

Z przyczyn wcześniej podniesionych, to jest z uwagi na sprzeczność art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, w sprawie nie mogło natomiast dojść do naruszenia tego przepisu (w związku z art. 15c ust. 1 pkt 2 ustawy), aczkolwiek w tym zakresie Sąd Najwyższy nie dysponuje stanowczymi ustaleniami faktycznymi Sądu Apelacyjnego, które wyjaśniałyby, których okresów służby odwołującego się (niebędących okresami służby na rzecz totalitarnego państwa) przepis ten miałby dotyczyć. Jedynie z ustaleń Sądu pierwszej instancji (do których jednak Sąd drugiej instancji w żaden sposób nie odniósł się) wynika bowiem, że odwołujący się miał pełnić służbę w różnych jednostkach MO w latach 1960-1986 oraz od dnia 16 kwietnia do dnia 31 lipca 1990 r. Dlatego kwestia ta będzie wymagała dokonania ponownych szczegółowych ustaleń i dopiero na ich podstawie odpowiedniego zweryfikowania wysokości przysługującej odwołującemu się policyjnej emerytury (z pominięciem art. 15c ust. 3 ustawy).

Nie ma również racji skarżący, zarzucając naruszenie art. 178 ust. 1 w związku z art. 188 Konstytucji RP, ponieważ – jak zostało to już wyżej wyjaśnione – jeśli nie jest możliwe uzyskanie kontroli konstytucyjności przez właściwy organ (Trybunał Konstytucyjny) z jednoczesnym zapewnieniem stronie rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, to do sądu powszechnego rozpoznającego sprawę należy zapewnienie tej stronie takiej kontroli i powinnością tego sądu jest samodzielne dokonanie oceny zgodności z Konstytucją konkretnych przepisów ustawowych (por. powołane wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 i z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21).

Niezrozumiałe dla Sądu Najwyższego jest natomiast powołanie w podstawach zaskarżenia art. 15c ust. 2 (skarżący powołuje art. 15c ust. 1-3) ustawy zaopatrzeniowej, skoro przepis ten zasadniczo dotyczy przypadków podwyższania emerytury policyjnej (a raczej niepodwyższania jej) ze względu na szczególne warunki służby wymienione w art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy. Z dotychczas poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych nie wynika jednak, aby odwołujący się odbywał służbę w takich warunkach. Z ustaleń tych nie wynika także, aby przy ustalaniu wysokości

przysługującej odwołującemu się emerytury zostały uwzględnione okres wymienione w art. 14 oraz zwłaszcza art. 15 ust. 1 pkt 2-3 ustawy.

Kierując się jednakże wcześniej podniesionymi motywami oraz opierając się na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

[SOP]

[ał]