

POSTANOWIENIE

Dnia 29 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania W. Ż.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość świadczeń,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 29 stycznia 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. akt III AU 465/23,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych wraz z odsetkami z art. 98 par. 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 7 grudnia 2023 r., III AUa 465/23 zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 23 maja 2023 r., V U 978/22 i poprzedzającą go decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) z dnia 8 czerwca 2017 r. w przedmiocie wysokości emerytury i ustalił W. Ż. (ubezpieczony albo odwołujący się) prawo do emerytury w

wysokości obowiązującej sprzed 1 października 2017 r.; w pkt II. oddalił apelację w pozostałym zakresie; w pkt III. zniósł pomiędzy stronami wzajemnie koszty zastępstwa procesowego za pierwszą i drugą instancję.

Z ustaleń faktycznych dokonanych w sprawie wynika, że W. Ż. w okresie objętym informacją IPN z 20 lutego 2017 r., tj. od 1 lipca 1965 r. do 31 marca 1990 r. rozpoczął pełnienie służby w 1965 r. na stanowisku oficera operacyjnego Wydziału III SB KWMO B., następnie był słuchaczem Szkoły Oficerskiej w L. Od 7 sierpnia 1967 r. zajmował stanowisko inspektora Wydziału III, następnie od 5 października 1970 r. - kierownika grupy Wydziału III SB. Od 26 marca 1973 r. pełnił służbę jako zastępca naczelnika Wydziału III, a od 1 czerwca 1975 r. jako naczelnik wydziału III SB KWMO B. Służbę zakończył w 1990 r. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, już tylko z nadesłanych przez IPN (niekompletnych) materiałów wynika, że W. Ż. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego. Nie ma informacji, które świadczyłyby, że odwołujący przed rokiem 1990, podjął współpracę i czynnie wspierał osoby lub organizacje działające na rzecz niepodległego Państwa Polskiego (art. 15c ust. 5). A zatem podsumowując, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu pierwszej instancji, że W. Ż. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, w rozumieniu art. 13b, ustawy w okresie od 1 lipca 1965 r. do 31 marca 1990 r. Treść ww. dokumentów potwierdza, że w spornym okresie był on czynnie zaangażowany w działalność bezpośrednio ukierunkowaną na realizowanie przez państwo totalitarne/komunistyczne jego ustrojowo zdeterminowanych funkcji i zadań, podejmował aktywne działania nękające przeciwników politycznych reżimu komunistycznego, naruszając tym samym ich podstawowe prawa i wolności.

Niemniej, pomimo przyjęcia, że odwołujący pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w okresie od 1 lipca 1965 r. do 31 marca 1990 r., w rozumieniu art. 13b ustawy, kwestią istotną dla oceny czy organ emerytalno-rentowy słusznie obniżył odwołującemu wysokość emerytury, jest kwestia dopuszczalności ponownego obniżenia mu tego świadczenia na przestrzeni kilku lat z tych samych przyczyn, bez zaistnienia nowych, innych niż poprzednio okoliczności. Decyzją z 20 listopada 2009 r., Dyrektor Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie przepisów ustawy zaopatrzeniowej oraz informacji IPN z 28 kwietnia 2009 r., dokonał obniżenia emerytury W. Ż. z

uwagi na to, że w okresie od 1 lipca 1965 r. do 31 marca 1990 r. pełnił on służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, niedopuszczalnym jest obniżenie po raz drugi należnej odwołującemu emerytury z tych samych przyczyn. Stanowi to wyraz represji ustawodawcy za ten sam okres pełnienia służby i narusza obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę *ne bis in idem* (zakaz orzekania dwa razy w tej samej sprawie) i prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad równości wobec prawa, ochrony praw nabytych, sprawiedliwości społecznej, zaufania obywatela do państwa i tworzonego prawa oraz niedziałania prawa wstecz. W konsekwencji powyższego, emerytura W. Ż., nie powinna podlegać ponownemu obniżeniu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego obniżenie odwołującemu się emerytury po raz drugi z tych samych przyczyn jest niezasadne nie tylko w kontekście regulacji prawa unijnego, jak również, z punktu widzenia możliwości pozbawienia czy ograniczenia świadczeń emerytalno-rentowych w zakresie przyznanej im ochrony z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego 20 marca 1952 r. w Paryżu. Natomiast oceniając decyzję o ponownym ustaleniu wysokości renty inwalidzkiej, Sąd Apelacyjny miał na uwadze, że odwołujący się w spornym okresie pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego oraz, że do obniżenia renty inwalidzkiej doszło po raz pierwszy, bowiem poprzednia ustawa dezubekizacyjna nie dotyczyła rent inwalidzkich i rent rodzinnych. Wysokość tego świadczenia, na podstawie przepisów ustawy z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, nie została ograniczona, z uwagi na pełnienie przez niego służby na rzecz państwa totalitarnego. Zaskarżoną decyzją z 8 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji uczynił to po raz pierwszy.

Organ rentowy wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając niniejsze orzeczenie w pkt I i III sentencji wyroku i zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, a to:

1) art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. c tiret czwarte 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 (Dz.U. z 2022 r., poz. 1626 z późn. zm., zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”) poprzez ich niezastosowanie i stwierdzenie, że przepisów tych nie należy stosować wobec Świadczeniobiorcy, w sytuacji gdy Sąd Apelacyjny uznał, że ubezpieczony w okresie od dnia 1 lipca 1965 r. do dnia 31 marca 1990 r. pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej,

2) art. 15c ust. 1-3 i art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że przepisów tych nie należy stosować w sytuacji gdy wobec ubezpieczonego zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy zaopatrzeniowej, podczas gdy podstawy przesłanki niestosowania art. 15c ust. 1-3 zostały wskazane w art. 15c ust. 5 oraz art. 8a ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej,

3) art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. z późn. zm., dalej - Konstytucja RP) (Dz.U. z 1997 r. z późn. zm., dalej - Konstytucja RP) poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że przepisy ustawy zaopatrzeniowej w omawianym zakresie prowadzą do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*, podczas gdy transferowanie instytucji prawa karnego na grunt ubezpieczeń społecznych jest w ocenie Organu rentowego niezasadne.

Organ wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania albowiem jest ona oczywiście uzasadniona. W ocenie organu skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona z uwagi na wyszczególnione powyżej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Naruszenie przepisów prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny wynika z niezastosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego art. 15c ust. 1-3 w zw. z art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, pomimo tego, że Sąd zakwalifikował służbę ubezpieczonego w

spornym okresie jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej. Jednocześnie organ rentowy nie uznaje za zasadne transferowania instytucji prawa karnego na grunt prawa ubezpieczeń społecznych. Zakwestionowane przez Sąd Apelacyjny regulacje nie prowadzą do karania ubezpieczonego, czy też stwierdzenia jego winy, ale do ponownego ustalenia wysokości świadczenia na kwotę adekwatną do tej uzyskiwanej przez ubezpieczonych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z art. 398⁹ § 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 kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Sąd Apelacyjny w przedmiotowej sprawie błędnie uznał, że obniżenie po raz drugi należnej odwołującemu emerytury z tych samych przyczyn stanowi wyraz represji ustawodawcy za ten sam okres pełnienia służby i narusza obowiązującą w polskim porządku prawnym zasadę *ne bis in idem*. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 września 2024 r., I USKP 58/24 (niepubl.) rozważał kwestie ewentualnego stosowania zasady *ne bis in idem* w sprawach dotyczących obniżenia świadczeń emerytalnych byłym funkcjonariuszom aparatu bezpieczeństwa PRL. Sąd Najwyższy podniósł w powołanym wyroku, że Sąd drugiej instancji błędnie utożsamiał decyzję organu rentowego ustalającą na nowo i na przyszłość wysokość świadczenia przysługującego odwołującemu jako sankcję administracyjną o charakterze karnym, a tylko do takich sankcji wymierzanych przez organy administracji znajduje zastosowanie zasada *ne bis in idem*. „Represyjność” ustawy nowelizującej z 2016 r., i wynikająca z niej dolegliwość dla ubezpieczonych, nie jest tożsama z realizacją przez tę regulację funkcji represyjnej w rozumieniu wypracowanym na użytek kwalifikacji sankcji jako sankcji karnej. W dalszej

kolejności należy uwzględnić, że wydane na podstawie ustawy zaopatrzeniowej deklaratoryjne decyzje organów rentowych obniżające świadczenia emerytalno-rentowe funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa” nie są środkami stanowiącymi reakcję na zindywidualizowane zachowanie świadczeniobiorcy za naruszenie przez niego prawa i nie prowadzą do uszczuplenia majątku świadczeniobiorcy przez nałożenie na niego obowiązku zapłaty określonej kwoty jako sankcji za złamanie prawa. Niezależnie od powyższego, decyzja organu rentowego określająca wysokość świadczenia należnego ubezpieczonemu ma charakter deklaratoryjny – potwierdza jedynie *in concreto* ukształtowane już z mocy ustawy (*ex lege*) uprawnienia świadczeniowe i ich wymiar oraz wskazuje zajście zmian w warunkach pobieranego świadczenia. Nie ma na celu ukarania jednostki za jej zachowanie sprzeczne z dyspozycją normy sankcjonowanej.

Nie oznacza to jednak, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Wadliwe zastosowanie zasady *ne bis in idem* przez Sąd drugiej instancji nie jest tożsame z uznaniem, że decyzja organu rentowego o przeliczeniu świadczenia odwołującego się – w wykonaniu ustawy zaopatrzeniowej w znowelizowanym brzmieniu – nie może zostać poddana kontroli. Jak rozważał Sąd Najwyższy w powołanym wyżej wyroku I USKP 58/24, z utrwalonego orzecznictwa ETPCz wynika, że ingerencja ustawodawcy krajowego w sferę świadczeń z systemu ubezpieczenia społecznego, skutkująca obniżeniem wysokości wypłacanej emerytury lub renty, stanowi ingerencję w prawo własności ubezpieczonego. Legalność tej ingerencji uzależniona jest zaś od wyników testu proporcjonalności. Sąd może przeprowadzić ocenę proporcjonalności regulacji ustawowej, na podstawie której obniżono świadczenie odwołującemu się, w ramach rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa oraz weryfikacji zgodności ustawy z umową międzynarodową. W odniesieniu zaś do decyzji organu rentowego, sąd powszechny może dokonać takiej oceny, weryfikując, czy wysokość świadczenia ustalona w zaskarżonej decyzji nie skutkuje jego nieproporcjonalnym obniżeniem w stosunku do dotychczas wypłacanej wysokości.

Na kwestię oceny proporcjonalności obniżania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa

komunistycznego państwa zwrócono uwagę również w wyroku z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21 (OSNP 2022 nr 11, poz. 113) odwołując się do testu proporcjonalności przeprowadzonego przez ETPCz w sprawie Cichopek (skarga nr 15189/10, A. C. przeciwko Polsce), dotyczącej tego samego problemu prawnego, co występujący w niniejszej sprawie. Uzasadnia to przyjęcie założenia, zgodnie z którym w sprawach z zakresu odwołania od decyzji organu rentowego obniżających świadczenia byłym funkcjonariuszom służb bezpieczeństwa PRL, respektowanie Konwencji wymaga od sądów odniesienia się do poszczególnych elementów testu proporcjonalności, jaki został przeprowadzony przez sam ETPCz na użytek oceny, czy obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. była zgodna z Konwencją.

W sprawie III USKP 145/21 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że z wyroku ETPCz wynika konieczność uwzględnienia następujących okoliczności. Po pierwsze, zmiana wysokości świadczeń nie może naruszać samej istoty prawa do świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych. Po drugie, adresat regulacji obniżającej świadczenia nie może być nieproporcjonalnie i nadmiernie obciążony, co wymaga uwzględniania konkretnych okoliczności i osobistej sytuacji skarżącego. Z powyższego wynika, że ocena proporcjonalności interwencji prawodawcy w sferę ukształtowanych już uprawnień osób pobierających świadczenia z systemu ubezpieczeń społecznych jest w wysokim stopniu zindywidualizowana. Utrudnia to sformułowanie przez Sąd Najwyższy swoistych wytycznych, według których należy oceniać proporcjonalność obniżki świadczeń przysługujących byłym funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa, tym bardziej że stosowanie zasady proporcjonalności wymaga zawsze odniesienia się do sytuacji konkretnego ubezpieczonego. Próbując maksymalnie zobiektywizować proces stosowania zasady proporcjonalności, zdaniem Sądu Najwyższego konieczne jest rozważenie relacji zachodzących między następującymi wartościami: 1) wysokością najniższej emerytury (renty) z systemu powszechnego (jako systemu referencyjnego niezawierającego elementów składających się na przywileje z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa); 2) wysokością miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, dalej jako przeciętna emerytura); 3)

wysokością redukcji świadczenia na podstawie ustawy z 2009 r.; 4) wysokością świadczenia wypłacanego odwołującemu się przed wejściem w życie ustawy nowelizującej; 5) wysokością świadczenia ustalonego w decyzji organu rentowego wydanej na podstawie ustawy nowelizującej. Należy zwrócić uwagę, że w sprawie Cichopek, nie stwierdzając naruszenia Konwencji, ETPCz uwzględnił, iż obniżka świadczeń wprowadzona w 2009 r. nie przekroczyła 25-30% a średnie świadczenia wypłacane po tej redukcji pozostawały co do zasady nadal powyżej poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego. Uwagę zwraca również, że w wyroku III USKP 145/21 pośrednio zaakceptowano argumentację Sądu drugiej instancji, zgodnie z którą obniżenie świadczenia rentowego w tamtej sprawie nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, ponieważ ustalona na nowo renta rodzinna była ponad dwukrotnie mniejsza od dotychczas pobieranej oraz była niższa od kwoty przeciętnej emerytury z systemu powszechnego.

Uwzględniając cel ustawy nowelizującej (eliminacja utrzymującego się po realizacji ustawy z 2009 r. uprzywilejowania emerytalno-rentowego byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa) oraz istotę prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, Sąd Najwyższy stwierdził w sprawie I USKP 58/24, że niewątpliwie nieproporcjonalne byłoby ponowne ustalenie wysokości świadczenia na poziomie poniżej emerytury minimalnej z systemu powszechnego. Ustawodawca uniknął jednak naruszenia istoty prawa do ubezpieczenia społecznego, przewidując stosowny mechanizm korygujący (art. 18 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej). Z kolei obniżenie wysokości świadczenia do poziomu odpowiadającego wysokości średniego świadczenia z systemu powszechnego realizuje cel ustawodawcy krajowego zaakceptowany przez ETPCz (eliminacja niezasadnie nabytych przywilejów emerytalnych). Nie wyklucza to stwierdzenia przez sąd powszechny – po uwzględnieniu sytuacji osobistej i okoliczności sprawy dotyczącej konkretnego ubezpieczonego – że ponowne obniżenie świadczenia do poziomu przeciętnego świadczenia z systemu powszechnego stanowi nieproporcjonalną ingerencję w sferę uprawnień majątkowych byłego funkcjonariusza, zwłaszcza gdy procentowa skala obniżki świadczenia będzie tak znacząca, jak w sprawie III USKP 145/21. Natomiast ustalenie wysokości

świadczenia w kwocie znajdującej się między wysokością minimalnego świadczenia z systemu powszechnego a wysokością przeciętnego świadczenia z tego systemu może budzić poważne zastrzeżenia z punktu widzenia proporcjonalności między celem przyświecającym ustawodawcy (eliminacja niesłusznie nabytych przywilejów emerytalnych), a wybranym rozwiązaniem, w którym wysokość ponownie obliczanego świadczenia nie może być niższa od emerytury (renty) minimalnej i wyższa od przeciętnej emerytury. Ocena proporcjonalności takiej redukcji wysokości świadczenia zależna jest w tej sytuacji od okoliczności danej pracy, w tym analizy specyfiki służby na rzecz totalitarnego państwa, zarówno w wymiarze instytucjonalnym (jaka jednostka, o jakich zadaniach), funkcyjnym (stanowisko i zakres wykonywanych czynności) jak również sposobu wykonywania zadań przez konkretnego funkcjonariusza i przebiegu jego kariery.

Uwzględniając powyższą linię orzeczniczą, Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do uznania skargi kasacyjnej wniesionej w niniejszej sprawie za oczywiście zasadną. Sąd Apelacyjny, pomimo błędnego powołania się na zasadę *ne bis in idem*, przeprowadził w rzeczywistości ocenę proporcjonalności ponownego obniżenia świadczenia zgodnie z wymogami wynikającymi z wyroku Sądu Najwyższego wydanego w sprawie I USKP 58/24.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[r.g.]