



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kiriło

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania S.P.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 5 lutego 2025 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt III AUa 488/22,

**uchyla zaskarżony wyrok w części, tj. w zakresie dotyczącym
odwołania od decyzji z dnia 22 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu
emerytury policyjnej, nr [...], i w tym zakresie sprawę przekazuje
Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania
i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

[az]

Halina Kiriło Romualda Spyt Krzysztof Staryk

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2022 r. Sąd Okręgowy we Wrocławiu zmienił decyzje Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 22 lipca 2017 r. nr KRW [...]1 oraz KRI [...]1 w ten sposób, że ustalił wysokość policyjnej emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej S. P. od 1 października 2017 r. w wysokości obowiązującej do 30 września 2017 r. wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami (pkt I) i orzekł co do kosztów (pkt II).

Sąd Apelacyjny, wyrokiem z dnia 22 czerwca 2023 r., zmienił zaskarżony przez organ rentowy wyrok Sądu Okręgowego i oddalił odwołania S. P. od obu wyżej wymienionych decyzji.

W sprawie ustalono, że S. P. urodził się w dniu [...] w J.. W dniu 1 sierpnia 1984 r. został zatrudniony w Kombinacie Rolno-Przemysłowym w L. na stanowisku stażysty inżyniera mechanizacji rolnictwa. Z dniem 1 września 1984 r. został powołany do odbycia zasadniczej służby wojskowej w Szkole Podchorążych Rezerwy [...], a następnie [...]. W dniu 7 maja 1985 r. złożył wniosek o przyjęcie do Urzędu Spraw Wewnętrznych - Służby Bezpieczeństwa w W.. Odwołujący się został przyjęty do służby z dniem 1 października 1985 r. i mianowany funkcjonariuszem na okres służby przygotowawczej na stanowisko inspektora SB DUSW P. w sekcji ds. bezpieczeństwa. Początkowo był skierowany do obiektów związanych z rolnictwem. Po 6 miesiącach przeszkolenia został „przepisany” do pionu III.

Wydział III MSW zajmował się walką z działalnością „anty państwową” i „antysocjalistyczną” w kraju przez inwigilację załóg zakładów pracy czy jednostek oświatowych (szkół, szkół wyższych). W szczególności Wydział III miał za zadanie rozpoznawanie negatywnych nastrojów wśród załóg zakładów pracy czy instytucji oświatowych, ujawnianie i rozpracowywanie osób o wrogich postawach politycznych czy współpracujących z grupami antysocjalistycznymi, podejmującymi „szkodliwą” działalność wśród załóg pracowniczych. Zajmował się zwalczaniem działalności opozycyjnej w środowiskach szkolnych, naukowych, twórczych, dziennikarskich, akademickich.

Odwołujący się pozyskiwał tajnych współpracowników i prowadził sprawy operacyjne, odbywał rozmowy dyscyplinujące z pracownikami resortu służby zdrowia

i oświaty. Posiadał dobrą znajomość zasad pracy operacyjnej i umiejętnie je stosował w trakcie realizacji zadań służbowych. Był funkcjonariuszem zdyscyplinowanym, zaangażowanym w realizację przedsięwzięć operacyjnych, dyspozycyjnym. Przejawiał wiele inicjatyw, umiejętnie organizował działania operacyjne na powierzonym odcinku pracy. Był odpowiedzialny za organizację kontroli operacyjnej zagadnień i środowisk wchodzących w zakres pracy Wydziału III. Z powierzonych obowiązków wywiązywał się dobrze, mając duże osiągnięcia na odcinku typowania i pozyskiwania wartościowych źródeł informacji.

W opiniach służbowych podkreślano jego zaangażowanie w pracy operacyjnej jako uzasadnienie dla przyznawania dodatków specjalnych z uwagi „na rodzaj i charakter pełnionej służby operacyjnej.”

W 1990 r. odwołujący się został przeniesiony do Policji i tam zajmował się sprawami kryminalnymi, narkotykami. Z Policji został zwolniony w 1999 r. - ze względu na stan zdrowia przeszedł na emeryturę oraz rentę inwalidzką.

Decyzjami z dnia 8 grudnia 1999 r., nr KRW [...] i KRI [...] Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalił odpowiednio odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej i prawo do renty inwalidzkiej.

W informacji o przebiegu służby Nr [...] z dnia 22 marca 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu wskazał, że S. P. w okresie od 1 października 1985 r. do 31 stycznia 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1280; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa lub ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Decyzją z dnia 22 lipca 2017 r., KRW [...]1, o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji, w punkcie

pierwszym od 1 października 2017 r. ponownie ustalił S. P. wysokość emerytury. W punkcie drugim decyzji poinformował, że od 1 października 2017 r. wysokość miesięcznego świadczenia wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami wynosi kwotę 1.336,13 zł, a po potrąceniu składki na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 120,25 zł i zaliczki na podatek dochodowy w kwocie 91,00 zł (obliczonej od podstawy opodatkowanej w kwocie 1.336,13 zł) wynosi 1.124,88 zł. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 4.248,42 zł, zaś emerytura wynosi 31,45% podstawy wymiaru i wynosi 1.336,13 zł.

Decyzją z dnia 22 lipca 2017 r., nr KRI [...]1, wydaną na podstawie art. 22a w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 22 marca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji od 1 października 2017 r. ponownie ustalił S. P. wysokość renty inwalidzkiej. W uzasadnieniu tejże decyzji poinformował, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 4.267,69 zł. Renta inwalidzka z tytułu zaliczenia do III grupy stanowi 0% podstawy wymiaru. Łączna wysokość renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do grupy III stanowi 0% podstawy wymiaru i wynosi kwotę 0 zł. Ustalona wysokość renty inwalidzkiej jest niższa od kwoty odpowiedniego świadczenia w najniższej wysokości, wobec tego wysokość renty inwalidzkiej podwyższono do kwoty 750 zł.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że odwołujący się wykonywał w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Podejmował bowiem czynności operacyjne, których celem było ujawnianie i rozpracowywanie osób o wrogich postawach politycznych czy współpracujących z grupami antysocjalistycznymi, podejmującymi „szkodliwą” działalność wśród załóg pracowniczych. Niewątpliwie były to działania nastawione na inwigilację i kontrolę obywateli.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że za eufemistycznym określeniem „zadania operacyjne” stosowanym w języku służb specjalnych PRL i używanym w aktach osobowych odwołującego się stoi stosowanie metod wywiadowczych i kontrwywiadowczych, w tym tajna obserwacja i inwigilacja obywateli, naruszanie tajemnicy korespondencji i prawa do prywatności, a nawet stosowanie szykan i szantażu. Wiedza historyczna w tym zakresie ma charakter notoryjny.

Sąd Apelacyjny podzielił wykładnię art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, dokonaną przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28). W ocenie Sądu Apelacyjnego, indywidualna ocena obowiązków wykonywanych przez odwołującego się w ramach Wydziału III WSW we Wrocławiu wskazuje na to, że pełnił on w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Świadczy o tym charakter jednostki, w której pełnił służbę jako funkcjonariusz SB, jak również natura podejmowanych przez niego czynności. Nie była to jedynie służba na rzecz „państwa jako takiego”, polegająca przykładowo na ochronie granic czy wykonywaniu technicznych prac, ale służba będąca wyrazem funkcji i celów państwa totalitarnego. Zachowane, opisane wyżej, informacje o działaniach odwołującego się, wskazują na jego aktywność we współtworzeniu systemu represji komunistycznego państwa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, możliwe jest zastosowanie tzw. rozproszonej konstytucyjnej przepisów, na podstawie których obniżono odwołującemu się świadczenia sytuacji, gdy Trybunał Konstytucyjny zwleka z wydaniem orzeczenia. Zauważył jednak, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał (zob. m.in. sprawę Cichopek i in. p-ko Polsce, skarga nr 15189/10), że ograniczenie przywilejów emerytalnych byłych funkcjonariuszy bezpieczeństwa mieści się w granicach marginesu oceny państwa oraz zmierza do usunięcia nierówności między systemem mundurowym (w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy) a systemem powszechnym, które to nierówności powszechnie uznane były za niesprawiedliwe i wymagające reakcji państwa.

Dalej wywiódł, że ochrona praw nabytych rozciąga się tylko na prawa nabyte słusznie. Ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw; nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. (...) Odstąpienie od ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może

wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że, po pierwsze, niewątpliwe jest, że wysokość świadczeń rentowych i emerytalnych byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa była jedną z form ich uprzywilejowania w zamian za pełnienie czynności na rzecz opresyjnego państwa. Działania organów bezpieczeństwa państwa miały charakter systemowy. Czyny poszczególnych funkcjonariuszy operacyjnych tworzyły opresyjny, bezprawny system, który miał na celu maksymalne podporządkowanie obywatela przez pozbawienie go prawa do wolności słowa, wypowiedzi, sumienia i wyznania, wolności osobistej, godności. W konsekwencji działania te naruszały przepisy art. 30-33 Konstytucji RP dotyczące godności, wolności, równości wobec prawa obywateli. Po drugie, ustawodawca, obniżając wysokość tych świadczeń, przyjął kryterium wysokości, w jakiej te świadczenia emerytalno-rentowe są wypłacane milionom Polek i Polakom, którzy ciężko pracowali przez kilkadziesiąt lat właśnie w realiach życia w państwie komunistycznym, będąc narażonymi na działania służb bezpieczeństwa, zachowując zasadę proporcjonalności pomiędzy realizacją ważnych celów publicznych a interesem jednostki. Zatem, powodując się na zasadę sprawiedliwości społecznej przyjętą w Konstytucji RP, przy jednoczesnym zastosowaniu wykładni dokonanej przez Sąd Najwyższy w zakresie indywidualnej oceny charakteru pełnionej służby, w ocenie Sądu Apelacyjnego, analizowane przepisy mogą stanowić podstawę do obniżenia świadczenia, którego wysokość jest pochodną służby na rzecz państwa totalitarnego.

Sąd zauważył, że Sąd Najwyższy w najnowszym wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, ocenił jako niekonstytucyjną zasadę wynikającą z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniowej, która prowadzi do obniżenia emerytur wszystkim byłym funkcjonariuszom PRL do poziomu przeciętnej emerytury wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przy przyjęciu wzorca proporcjonalności. Uznał jednak, że pogląd ten nie ma zastosowania w stosunku do odwołującego się, ponieważ odwołujący się (pomijając okres służby na rzecz totalitarnego państwa) nie posiada piętnastoletniej wysługi mundurowej (art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej). Oznacza to, że podstawowy przywilej emerytalny polegający na możliwości przejścia na emeryturę po 15 latach służby ze świadczeniem wynoszącym co najmniej 40%

podstawy jego wymiaru wnioskodawca nabył z tytułu służby w jednostce objętej dyspozycją art. 13b ustawy zaopatrzeniowej na rzecz totalitarnego państwa.

Odwołujący się zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w części, tj. w zakresie dotyczącym odwołania S. P. od decyzji z dnia 22 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury policyjnej, nr KRW [...]1 i zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania, a to art. 382 k.p.c. w związku z art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., a także art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c., polegające na dokonaniu wadliwej kontroli instancyjnej wyroku Sądu pierwszej instancji i nierozważeniu całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania oraz fragmentarycznej, jednostronnej i wybiórczej analizie oraz ocenie zgromadzonego materiału dowodowego nieodpowiadającej kryteriom wynikającym z treści wskazanych przepisów postępowania cywilnego, w wyniku której Sąd drugiej instancji zmienił ocenę ustaleń faktycznych Sądu pierwszej instancji, wskazując, że odwołujący się pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego, w szczególności przez swobodną ocenę dowodów w postaci zeznań odwołującego się, a także dokumentów zgromadzonych w aktach IPN, zwłaszcza opinii służbowych dotyczących odwołującego się, podczas gdy prawidłowa ocena tych dowodów nie daje podstaw do przyjęcia, że podczas służby przed 31 lipca 1990 r., odwołujący się podejmował się jakichkolwiek działań, które mogłyby zostać ocenione jako naruszające prawa i wolności człowieka;

2. rażące i mające istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego zastosowanie i błędną wykładnię w sytuacji, gdy w ustalonym stanie faktycznym nie sposób przyjąć, aby S. P. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, skutkującą zastosowaniem wskaźnika 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby w okresie od 1 października 1985 r. do 31 stycznia 1990 r., co świadczy o nieuzasadnionym naruszeniu praw emerytalnych odwołującego się;

b) art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego zastosowanie i błędną wykładnię w sytuacji, gdy odwołujący się nie nabył uprawnień emerytalnych jedynie za służbę w okresie od 1 października 1985 r. do 31 stycznia 1990 r., ale również za okres służby w Policji, które i tak nie wpłyną na wysokość wypłacanego świadczenia

emerytalnego, z uwagi na ograniczenia wynikające z art. 15c ust. 3, co świadczy o nieuzasadnionym naruszeniu praw emerytalnych odwołującego się, niezwiązanych w jakikolwiek sposób ze służbą przed 1990 r.;

c) art. 20 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 15 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie, co skutkowało nieuwzględnieniem w podstawie wymiaru emerytury policyjnej inwalidztwa powstałego w związku ze służbą wnioskodawcy w Policji po 1990 r.;

d) art. 13b ustawy zaopatrzeniowej, przez dokonanie oceny spełnienia przez odwołującego się kryterium służby na rzecz państwa totalitarnego wyłącznie w oparciu o literalną wykładnię tego przepisu i przyjęcie, że już sam fakt służby w danej formacji i zadania jednostki, a nie indywidualne czyny wystarczył do obniżenia przysługujących S. P. świadczeń;

e) art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez jego niezastosowanie, podczas gdy w ustalonym stanie faktycznym nie sposób stwierdzić, aby S. P. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa;

f) art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, przez dokonanie przez Sąd drugiej instancji wadliwej kontroli konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, i błędne przyjęcie, że arbitralne obniżenie przysługującego odwołującemu się świadczenia emerytalnego i rentowego nie narusza zasady ochrony praw nabytych, zasady sprawiedliwości społecznej, a także zasady *ne bis in idem*, oraz przyjęcie, że ponownego obniżenia emerytury na podstawie art. 15c ustawy zaopatrzeniowej nie da się zakwalifikować jako środka prawnokarnego lub represyjnego, noszącego znamię środka odwetowego.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części dotyczącej odwołania od decyzji z dnia 22 lipca 2017 r. o ponownym ustaleniu wysokości emerytury, nr KRW [...]1 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu we Wrocławiu; ewentualnie o zmianę wyroku przez ustalenie wysokości emerytury policyjnej S. P., poczynając od 1 października 2017 r. z

pominięciem art. 15c ust. 1 do 3 ustawy „z dnia 16 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin” oraz zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania ze skargi kasacyjnej, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy wypowiadał się już co do kwestii stanowiących przedmiot niniejszej skargi kasacyjnej. W wyrokach z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104); z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 (OSNP 2023 nr 11, poz. 126) i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400) zwrócił uwagę, że:

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

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

3) istota „gilotyny” umieszczonej w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy paradoksalnie jest wymierzona przede wszystkim w

funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce;

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

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

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

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

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

6) zastosowanie art. 15c ust. 3 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wywołuje przypadkowy i nieproporcjonalny skutek;

7) art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP;

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

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

10) w konkluzji art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest skuteczny.

Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, szczegółowo przedstawił motywy przemawiające za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Wyjaśnił, że mechanizm zawarty w art. 15c ust. 3 tej ustawy, pozwalający na obniżenie emerytury policyjnej do średniej emerytury z systemu powszechnego, nie ma zastosowania do funkcjonariuszy, których emerytura została wyliczona z lat poprzedzających 1990 r., ponieważ wysokość ich emerytury na skutek zastosowania art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy kształtuje się poniżej „przeciętnej emerytury” - czyli nie ma do czego

redukować. Omawiany mechanizm jest więc *de facto* wymierzony przede wszystkim w funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. W rezultacie, art. 15c ust. 3 godzi przede wszystkim w prawa osób, które wprowadzie przez pewien okres służyły „na rzecz totalitarnego państwa”, jednak po 1990 r. pracowały na rzecz wolnej Polski. Budzi poważne wątpliwości, czy wskazana konsekwencja wpisuje się w deklarowane przez art. 2 Konstytucji RP „urzeczywistnienie zasad sprawiedliwości społecznej”. O ile można się zastanawiać, czy wzorzec „sprawiedliwości społecznej” jest realizowany w przypadku pomysłu „zerowania” podstawy wymiaru (określonego w art. 15c ust. 1 pkt 1), 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. Redukcja z art. 15c ust. 3 ustawy, po pierwsze, oderwana jest całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), czyli wzorca, który jest fundamentem „demokratycznego państwa prawa, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”. Po drugie, logika tego przepisu prowadzi wręcz do skutku odwrotnego względem zamierzonego. Osoba w mniejszym stopniu dotknięta „cechą piętnującą” (pełnieniem służby na rzecz totalitarnego państwa), bo krócej służąca przed 1 sierpnia 1990 r., jest dotkliwiej sankcjonowana niż osoba, posiadająca dłuższy staż służby do 31 lipca 1990 r. Po trzecie, przepis art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości. Polega ono na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy godzi również w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP. Sumarycznie wskazane naruszenia prowadzą do wniosku, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy narusza także prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy podziela powyższe poglądy, dodając, że cel uchwalenia ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2016 r., poz. 2270; dalej ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r.) przedstawiony został w uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1061). Wskazuje się w nim, że konieczne jest ograniczenie przywilejów emerytalnych i rentowych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ponieważ nie zasługują one na ochronę prawną przede wszystkim ze względu na powszechne poczucie naruszenia w tym zakresie zasady sprawiedliwości społecznej. Chodzi w tym wypadku o ustalenie w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy świadczeń emerytalnych i rentowych byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa państwa komunistycznego na zasadach znacznie korzystniejszych w stosunku do sposobu ustalania emerytur i rent zdecydowanej większości obywateli na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1251 ze zm.). Jak należy więc rozumieć, cel ustawy wyraża się w pozbawieniu przywilejów nabytych z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa. Stąd też sprzeczne z celem ustawy jest wyeliminowanie przepisów art. 15 ust. 1 (a także art. 22) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (dotyczących zasad ustalania wysokości emerytury i renty inwalidzkiej) w odniesieniu do lat służby w wolnej Polsce.

W projekcie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. wskazuje się, że przywilejem funkcjonariusza jest między innymi regulacja polegająca na tym, że jego świadczenie emerytalne wzrasta o 2,6% podstawy wymiaru za każdy dalszy rok służby (art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej) i konieczne jest jego zniesienie i przyjęcie 0% podstawy wymiaru za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa. Nie da się pogodzić z tak wskazywanym celem dalszego obniżenia świadczenia (za lata służby w wolnej Polsce). Mechanizm określony w art. 15c ust. 3 i art. 22a ust. 3 ustawy o

zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w istocie niweczy uprawnienie funkcjonariusza do przyjęcia przy ustalaniu wysokości świadczenia podstawy wymiaru z wskaźnikiem 1,3% lub 2,6% za lata służby niebędącej służbą na rzecz totalitarnego państwa.

Podkreślić należy, za postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2022 r., III USK 536/21 (LEX nr 3411751), że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Odmowa zastosowania przepisu ustawy uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją nie narusza zatem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności, jak też niezgodności z ustawą zasadniczą, jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa (por. też uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130; z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12, OSP 2016 nr 11, poz. 103 oraz z dnia 17 marca 2016 r., III KRS 42/12, LEX nr 2288953 i powołane w nich orzecznictwo). W ocenie Sądu Najwyższego, z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe, odmowa zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu. Sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i

Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 8 stycznia 2009 r., I CSK 482/08, LEX nr 491552; z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNP 2016 nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s. 18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2006 r., I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 nr 1, poz. 3 oraz wyroki tego Sądu z dnia 24 września 2008 r., I OSK 1369/07, LEX nr 509708 oraz z dnia 18 grudnia 2013 r., I FSK 36/13, LEX nr 1528716).

W szczególności w wyroku z dnia 8 października 2015 r., III KRS 34/12 (OSNP 2017 nr 9, poz. 119; OSP 2016 nr 11, poz. 103, z glosą M. Wiącka) Sąd Najwyższy przyjął, że jeżeli jest to niezbędne do rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy niezgodnych z Konstytucją RP, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji RP), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego - oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji RP (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNAPiUS 2000 nr 1, poz. 6; Przegląd Sejmowy 2001 nr 2, s. 88, z glosą A. Józefowicza; Monitor Prawniczy 2001 nr 19, s. 986, z glosą S. Rudnickiego; z dnia 19 kwietnia 2000 r., II CKN 272/00, LEX nr 530757; z dnia 29 sierpnia 2001 r., III RN 189/00, OSNAPiUS 2002 nr 6, poz. 130 oraz uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34;

Przegląd Sejmowy 2002 nr 1, s. 121, z glosą J. Trzcińskiego; Przegląd Sądowy 2002 nr 5, s. 153, z glosą B. Nity; Gazeta Sądowa 2002 nr 2, s. 46, z glosą M. Przysuchy i postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1998 r., III SW 1/98, OSNAPiUS 1998 nr 17, poz. 528; Przegląd Sejmowy 1998 nr 5, s. 214, z glosą M. Zubika).

W związku z przedstawionymi racjami zachodzi podstawa do odmowy zastosowania w niniejszej sprawie art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd Apelacyjny błędnie uznał, że pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, dotyczy tylko tych funkcjonariuszy, których staż emerytalny uprawniający do emerytury (15 lat) osiągnęli z tytułu służby niezaliczanej do służby na rzecz totalitarnego państwa.

Należy też zwrócić uwagę, że w dniu 4 czerwca 1989 r. odbyły się częściowo wolne wybory, a od dnia 24 sierpnia 1989 r. premierem został T. M. (jego rząd został zaprzysiężony w dniu 12 września 1989 r.). W tych okolicznościach wysoce problematyczne jest twierdzenie, że służba odwołującego się w okresie od 12 września 1989 r. do 31 lipca 1990 r. realizowana była „na rzecz totalitarnego państwa”. Można wnosić, że dostrzega to również ustawodawca, czemu dał wyraz w art. 13c ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepis ten stanowi, że za służbę na rzecz totalitarnego państwa nie uznaje się służby, która rozpoczęła się po raz pierwszy nie wcześniej niż w dniu 12 września 1989 r. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2023 r., II USKP 120/22). W związku z tym nie ma podstaw, aby okres służby skarżącego od 12 września 1989 r. uznawać za okres służby na rzecz totalitarnego państwa.

W rezultacie uzasadnione okazały się zarzuty naruszenia art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 13b (w zakresie okresu od 12 września 1989 r. do 31 stycznia 1990 r.) oraz art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Z przedstawionych wyżej racji skuteczny jest też zarzut naruszenia art. 15 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ponieważ w sprawie nie ustalono, by stwierdzone u odwołującego się inwalidztwo pozostawało w związku ze służbą na rzecz totalitarnego państwa (zob. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2024 r., I USKP 110/23, LEX nr 3670464).

Natomiast Sąd Najwyższy nie podziela pozostałych zarzutów naruszenia prawa materialnego.

Kluczowe z punktu widzenia prawa materialnego (art. 13b ust. 1 i 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest ustalenie, że Wydział III miał za zadanie rozpoznawanie negatywnych nastrojów wśród załóg zakładów pracy czy instytucji oświatowych, ujawnianie i rozpracowywanie osób o wrogich postawach politycznych czy współpracujących z grupami antysocjalistycznymi, podejmującymi „szkodliwą” działalność wśród załóg pracowniczych. Zajmował się zwalczaniem działalności opozycyjnej w środowiskach szkolnych, naukowych, twórczych, dziennikarskich, akademickich. Jest to wystarczające do stwierdzenia, że skarżący pełnił służbę w jednostce, której działanie nakierowane było na ograniczanie praw i wolności obywateli oraz ochronę bytu totalitarnego reżimu. W utrwalonym już orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w ujęciu „instytucjonalnym” sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce może wypełniać kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa”, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22). W wyroku tym podkreślono, że „naruszanie podstawowych praw i wolności człowieka” jest wypadkową działań „instytucjonalnych” oraz „indywidualnych”, wyjaśniając, że „totalitaryzm” jako cecha określonego państwa jest wypadkową indywidualnych działań łamiących podstawowe prawa i wolności, ale również realizuje się w „kooperatywnych działaniach” ludzi skupionych w instytucjach, których zadaniem jest ograniczanie praw i wolności obywateli. W rezultacie Sąd Najwyższy podkreślił, że w trakcie kwalifikacji dokonywanej na podstawie art. 13b ust. 1 w związku z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie jest wystarczające podkreślenie, że odwołujący się osobiście nikomu nie szkodził i że nie prowadził sam działalności operacyjnej. Należy bowiem to ustalenie (niekwestionowane w sprawie) skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Taki sam pogląd wyrażony został w wyrokach Sądu Najwyższego z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 i z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 63/22 (LEX nr 3563400), w których stwierdzono, że istotne znaczenie ma zakres i przedmiot działalności formacji/instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), który może *prima facie*

potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, którzy stanowili jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. W konsekwencji, nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji.

Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego (zob. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174). W niniejszej sprawie nie tylko jednostka, w której służył skarżący, ale także indywidualny przebieg służby (czynności operacyjne polegające na inwigilacji rozpracowywaniu wskazanych środowisk, których celem było zwalczanie opozycji demokratycznej) potwierdzają zasadność zakwalifikowania spornego okresu jako służby na rzecz totalitarnego państwa).

Za wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, należy powtórzyć, że „wyzerowanie” lat służby jest rozwiązaniem radykalnym, ale dolegliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna. Przez swoją proporcjonalność wpisuje się w cel promowany przez aktualnego ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury „osób służących na rzecz totalitarnego państwa”. W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1

ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do lub nawet poniżej wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Sąd Najwyższy w sprawie II USKP 120/22 ocenił, że to, że ustawodawca posługuje się drakońskimi mechanizmami („wyzerowuje” lata służby na rzecz totalitarnego państwa) a jego działania prowadzą do fermentu, a nie stabilizowania relacji społecznych, samoistnie nie świadczy o konflikcie z wzorcem demokratycznego państwa prawa i urzeczywistnianiem zasady sprawiedliwości społecznej. Tam gdzie ścierają się przeciwstawne wartości, chronione w państwie prawa - tam dokonywanie zdecydowanego wyboru jednej z nich, kosztem drugiej, nie jest co do zasady działaniem sprzecznym z Konstytucją. Porządek konstytucyjny zakłada bowiem pewną autonomię decyzyjną siły politycznej, która dostała do społeczeństwa mandat do sprawowania władzy. W rezultacie, krytyczna ocena Sądu Najwyższego w zakresie rozwiązania przewidzianego w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, a wręcz przekonanie, że mechanizm ten w ostatecznym rozrachunku jest szkodliwy dla Polski, nie jest wystarczające dla uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Podobnie rzecz się ma z oceną tych przepisów w kontekście wzorca wskazanego w art. 2 Konstytucji RP. Powracając znowu do rozważań zawartych w wyroku II USKP 120/22, należy przyznać rację twierdzeniu, że w tym przypadku ścierają się przeciwstawne racje. Dla zdecydowanej większości społeczeństwa służenie totalitarnemu państwu jest i było karygodne. Inna część społeczeństwa, prezentująca bardziej wyważone sądy, będzie podkreślać inne okoliczności - że minęło już tyle lat, że wykonujący taką służbę przeszedł pozytywnie weryfikację, że i służył wolnej Polsce, że już poniósł odpowiedzialność, gdyż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 2009 Nr 24, poz. 145) potraktowała te lata służby jako „0,7 podstawy wymiaru”.

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) wskazał, że artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie węższy zakres swobody przy wprowadzaniu zmian do systemu prawnego. Nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może - co do zasady - znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym przypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*.

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

człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym". W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, godność człowieka może w szczególności zostać naruszona przez stanowienie regulacji prawnych, których celem jest poniżenie człowieka.

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

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

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

wyrok z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU 1999 nr 7, poz. 165 i wyrok z dnia z 13 stycznia 2006 r., K 23/03, OTK -A 2006 nr 1, poz. 8).

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

W podsumowaniu tego wątku należy przypomnieć (o czym wyżej), że odmowa zastosowania przepisu ustawy z uwagi na jego sprzeczność przepisami Konstytucji RP może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do ich niezgodności z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty.

W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2023 r., III USKP 52/23 (OSNP 2024 nr 7, poz. 73) wskazano, że zasada *ne bis in idem* stanowi, że ta sama osoba nie może być ponownie sądzona lub ukarana w postępowaniu karnym za to samo przestępstwo. Należy podkreślić, że to prawo podstawowe zostało uznane zarówno przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 50), jak i przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W świetle art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji: „Nikt nie może być ponownie 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 (wyroki ETPCz: z dnia 23 października 1995 r. w sprawie Gradinger przeciwko Austrii, nr 15963/90, § 53; z dnia 30 lipca 1998 r. w sprawie Oliveira przeciwko Szwajcarii, nr 25711/94). 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 (wyroki ETPCz: z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Kurdov i Ivanov przeciwko Bułgarii (nr 16137/04) oraz z 15 listopada 2016 r. w sprawie A. i B. przeciwko Norwegii, Wielka Izba, skargi nr 24130/11 i 29758/11). Najważniejszym elementem badania w takim przypadku przez Trybunał, czy doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7, jest przeprowadzenie analizy, czy w wyniku wcześniejszego działania państwa (np. grzywna w postępowaniu administracyjnym) doszło do nałożenia na jednostkę sankcji, która w istocie miała charakter sankcji kryminalnej (wyrok ETPCz w powołanej wyżej sprawie Kurdov i Ivanov). Podstawową zasadą zastosowania art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 jest bowiem ziszczenie się warunku, aby obie sankcje nałożone na jednostkę miały charakter sankcji karnej i nie ma przy tym znaczenia, czy została ona na jednostkę nałożona w procedurze innej niż karna.

Przy określaniu, czy dana sprawa ma charakter karny, brane są pod uwagę trzy elementy: klasyfikacja naruszenia w prawie krajowym, jego istota oraz surowość sankcji grożącej za naruszenie (por. wyrok ETPCz z dnia 6 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, że jest to podejście trafne, ponieważ prawodawca krajowy lub unijny może mieć pokusę do wprowadzania pod przykrywką prawa administracyjnego sankcji mających w istocie charakter karny, obniżając tym samym gwarancje procesowe podmiotów, na które kara jest nakładana. Może zatem zdarzyć się sytuacja, w której w prawie krajowym dana sankcja zostanie określona jako administracyjna, a pomimo to ETPCZ uzna, że w istocie ma ona charakter karny. Orzeczenie przez sąd karny kar za te same czyny w sytuacji, kiedy wcześniej wydano ostateczne decyzje nakładające kary w trybie administracyjnym, narusza zatem art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7. W praktyce orzeczniczej za sankcję o charakterze karnym uznawano np. dodatkowe zobowiązanie podatkowe, orzeczenie aresztu lub grzywny za wykroczenie. Brak charakteru karnego stwierdzono natomiast między innymi w

przypadku ograniczenia na 2 miesiące prawa więźnia do odwiedzin i korespondencji w związku z próbą ucieczki czy cofnięcia zezwolenia na posiadanie broni po popełnieniu przestępstwa z użyciem przemocy (por. A. Lach, Sankcje administracyjne i karne a zakaz podwójnego karania w świetle najnowszego orzecznictwa ETPCz i TS, Prokuratura i Prawo nr 9/2017, s. 55 i n.). Nie stwierdzono naruszenia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 w przypadku uznania, że doszło do nałożenia różnych, wzajemnie dopełniających się niejako sankcji w dwóch oddzielnych, lecz równolegle prowadzonych postępowaniach. W takich sytuacjach przyjmowano koncepcję swoistego podwójnego, lecz zintegrowanego postępowania, ponieważ „państwa powinny być legitymowane do wyboru komplementarnych reakcji prawnych wobec społecznie nagannego zachowania (takiego jak naruszenie regulacji drogowych lub niepłacenie/unikanie podatków) poprzez różne procedury stanowiące spójną całość, aby odnieść się do różnych aspektów danego problemu społecznego, pod warunkiem, że takie zakumulowane reakcje prawne nie stanowią nadmiernego ciężaru dla jednostki, której dotyczą” (przywołany wyżej wyrok w sprawie A. i B. przeciwko Norwegii). Stąd na przykład ETPCz akceptował ukaranie grzywną czy karą pozbawienia wolności za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości przy równoczesnym pozbawieniu uprawnień do kierowania pojazdami przez organ administracyjny, uznając, że stanowi to kompleksową reakcję na naruszenie (por. np. decyzję ETPCz z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie R. T. przeciwko Szwajcarii, skarga nr 31982/96). Innymi słowy, gwarancja wynikająca z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 może znaleźć zastosowanie w wypadkach łącznego orzeczenia sankcji karnej i administracyjnej, jeżeli ta druga zostanie uznana za sankcję karną w ujęciu materialnym (M. Szwarc, Łączne zastosowanie sankcji administracyjnych i karnych w świetle zasady *ne bis in idem*, uwagi na tle orzecznictwa ETPCz, Państwo i Prawo nr 12/2017, s. 44 i n.).

W ocenie Sądu Najwyższego, w przedstawianej sprawie, w świetle przedstawionego orzecznictwa ETPCz, nie ma podstaw do uznania, że obniżenie (zarówno pierwotne, jak i ponowne) świadczenia emerytalnego - obecnie na podstawie art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy - stanowi sankcję o charakterze karnym. Po pierwsze, obniżanie świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy, nawet jeśli stanowi w istocie „instrument

prowadzenia polityki represyjnej”, to jednak nie może być uznane za „sankcję karną w ujęciu materialnym” a w konsekwencji nie mieści się w pojęciu „ukarania” w jego rozumieniu przyjętym w orzecznictwie ETPCz. Po drugie, aktywność ustawodawcy i organu rentowego - realizującego jedynie postanowienia ustawy zaopatrzeniowej - nie może być oceniana przez pryzmat zasad odnoszących się do procedury karnej.

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

Na koniec należy dodać, że wyłączenie w art. 398³ § 3 k.p.c. z podstaw skargi kasacyjnej zarzutów dotyczących oceny dowodów pozbawia skarżącego możliwości powoływania się na zarzut naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów przewidzianej w art. 233 § 1 k.p.c. Przepis art. 398³ § 3 k.p.c. wprowadzając nie wskazuje *expressis verbis* konkretnych przepisów, których naruszenie, w związku z ustalaniem faktów i przeprowadzaniem oceny dowodów, nie może być przedmiotem zarzutów wypełniających drugą podstawę kasacyjną, nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje on art. 233 k.p.c., bowiem właśnie ten przepis określa kryteria oceny wiarygodności i mocy dowodów (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 kwietnia 2006 r., V CSK 11/06, LEX nr 230204; z dnia 4 stycznia 2007 r., V CSK 364/06, LEX nr 238975; z dnia 5 września 2008 r., II UK 370/07, LEX nr 785533; z dnia 23 września 2005 r., III CSK 13/05, OSNC 2006 nr 4, poz. 76; z dnia 19 października 2010 r., II PK 96/10, LEX nr 687025; z dnia 24 listopada 2010 r., I UK 128/10, LEX nr 707405 oraz z dnia 24 listopada 2010 r., I PK 107/10, LEX nr 737366). Tymczasem zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania, mimo zawarcia w nich - oprócz art. 233 § 1 k.p.c. - także art. 382 k.p.c. w związku z art. 387 § 2¹ pkt 1 k.p.c., a także art. 391 § 1 k.p.c., sprowadzają się do kontestowania oceny dowodów (nierozważenie całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania, fragmentaryczna, jednostronna i wybiórcza analiza oraz ocena zgromadzonego materiału dowodowego, swobodna ocena dowodów w postaci zeznań odwołującego się, a także dokumentów zgromadzonych w aktach IPN).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398⁹ oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22

października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1964 ze zm.).

[SOP]

[r.g.]