



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania M. D.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 12 września 2023 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt III AUa 429/22,

- 1. uchyla zaskarżony wyrok w punktach I i III i oddala apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 31 marca 2022 r. sygn. akt VIII U 2737/21;**
- 2. oddala skargę kasacyjną w pozostałej części;**
- 3. znosi między stronami koszty postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.**

[SOP]

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 czerwca 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie, na podstawie art. 15c w związku z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.; dalej ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), a także na podstawie otrzymanej z IPN informacji nr [...] z dnia 30 marca 2017 r., ponownie ustalił od dnia 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej M. D.. Zgodnie z tą decyzją, podstawę wymiaru świadczenia stanowiła kwota 5.878,43 zł, a emerytura wynosiła 40,08% podstawy wymiaru, tj. 2.356,07 zł. Tak ustalona emerytura była wyższa od przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS i wobec tego wysokość emerytury policyjnej została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł.

Wyrokiem z dnia 31 marca 2022 r. Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił zaskarżoną przez ubezpieczonego decyzję i ustalił od 1 października 2017 r. wysokość emerytury policyjnej z uwzględnieniem art. 15c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ale bez uwzględnienia art. 15c ust. 3 tej ustawy (pkt I wyroku), w pozostałej części oddalił odwołanie (pkt II wyroku), a koszty procesu między stronami wzajemnie zniósł (pkt III wyroku).

Sąd Apelacyjny w Lublinie, wyrokiem z dnia 26 października 2022 r., uwzględnił apelację organu rentowego i zmienił wyrok Sądu Okręgowego w pkt I i III w ten sposób, że oddalił odwołanie w całości oraz oddalił apelację ubezpieczonego, a także orzekł o kosztach postępowania.

W sprawie ustalono, że M. D., urodzony 13 listopada 1945 r., został przyjęty z dniem 1 lipca 1966 r. do służby w MO na okres służby przygotowawczej na stanowisku podoficera techniki operacyjnej na wolnym etacie oficera techniki operacyjnej zmiany I Centralnej Stacji „N”. W trakcie służby przeszedł kilkumiesięczne przeszkolenie specjalistyczne. Ubezpieczony wykonywał obowiązki

jako „radionasłuchowiec”. W okresie służby przygotowawczej wykazał się jako pracownik zdyscyplinowany i posiadający dość dobre kwalifikacje zawodowe. Czynności na tym stanowisku wykonywał do 31 lipca 1967 r. Z dniem 1 kwietnia 1967 r. został mianowany na stanowisko oficera I zmiany Centralnej Stacji „N” Samodzielnego Wydziału Radiokontrwywiadu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Czynności na tym stanowisku wykonywał do 31 grudnia 1968 r. W okresie od 1 stycznia 1969 r. do 1 stycznia 1975 r. był referentem techniki operacyjnej zmiany IV Centralnej Stacji „N” Biura Radiokontrwywiadu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W charakterystyce służbowej z dnia 25 maja 1975 r. wskazano, że „jest radionasłuchowcem samodzielnym o dość dobrym przygotowaniu zawodowym, teoretycznym i praktycznym. Zdobyte doświadczenia wykorzystuje umiejętnie przy realizacji codziennych zadań”.

W trakcie służby ubezpieczony, w okresie od 1 października 1975 r. do 26 czerwca 1978 r., był słuchaczem Wyższej Szkoły Oficerskiej MSW [...] w L.. Ukończył studia wyższe zawodowe w zakresie prawno-administracyjnym oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z opinii służbowej za powyższy okres wynikało, że „w trakcie pobytu w WSO okazał się dojrzałym i doświadczonym funkcjonariuszem SB. Potrafił sprawnie myśleć, analizować i oceniać sytuację operacyjną. Wymienione cechy były wzmocnione dużymi zdolnościami adaptacyjnymi pracy niemal w każdych warunkach. Aktywność społeczna opiniowanego przejawiała się w uczestnictwie w naradach i zebraniach aktywu OOP nr [...], w której aktualnie odbywał staż kandydacki PZPR”. Po ukończeniu WSO MSW, od 30 czerwca 1978 r. ubezpieczony pozostawał w dyspozycji Dyrektora Departamentu Kadr MSW, następnie został mianowany z dniem 1 lipca 1978 r. na stanowisko młodszego inspektora Wydziału I. W dniu 11 grudnia 1978 r. został awansowany na stanowisko inspektora. „W początkowym okresie pracy w wydziale zapoznawał się z całokształtem problematyki, którą mimo 12-go letniego stażu pracy w resorcie musiał poznać od nowa. W ciągu pierwszego roku pracy wdrażał się w zagadnienia związane z zakresem pracy kadrowca pomagając w obsłudze następujących jednostek: Zarządu Łączności, Biura „B”, BOR-u. Aktualnie jest odpowiedzialny za dobór kandydatów do obsługi Departamentu Szkolenia i

Doskonalenia Zawodowego, Biura Śledczego, Biura Organizacyjno-Prawnego i Biura Paszportów MSW z obowiązkiem prowadzenia około 550 akt osobowych”.

Z opinii służbowej z dnia 25 października 1975 r. wynikało, że ubezpieczony „z dniem 1 lipca 1966 r. został przyjęty do pracy na stanowisku podoficera techniki operacyjnej Samodzielnego Wydziału RKW. Służba w systemie wielozmianowym, w tym również dyżury nocne. Praca ze słuchawkami wymaga dużego skupienia i koncentracji przez cały dyżur. Wykonywanie zadań służbowych wiązało się z wyjazdami w teren i pracą w trudnych warunkach bez względu na warunki atmosferyczne (...). Od dnia 1 lipca 1978 r. do dnia 15 października 1985 r. był inspektorem Departamentu Kadr MSW. Praca inspektora kadrowego związana jest z prowadzeniem spraw funkcjonariuszy w okresie ich służby, bezpośrednim kontakcie z zainteresowanymi, rozwiązywaniem trudnych problemów, zachowując przy tym duże opanowanie, takt i rozwagę”.

Oprócz pracy kadrowej ubezpieczony był instruktorem strzelectwa, prowadzącym zajęcia na strzelnicy. Po zakończeniu służby w SB, co nastąpiło z dniem 15 października 1985 r., w okresie od 1 listopada 1985 r. do 31 maja 1991 r. ubezpieczony był zatrudniony w P. spółce z o.o. w W.. Od 16 grudnia 1992 r. odwołujący pełnił służbę w Komendzie Głównej Policji jako starszy asystent Biura Kadr i Szkolenia KGP, od 31 października 1994 r. jako starszy asystent Biura Prezydialnego KGP, od 1 lipca 1996 r. jako młodszy specjalista Biura Prezydialnego KGP, od 16 października 1998 r. jako specjalista Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP, a od 15 kwietnia 2000 r. do czasu zwolnienia ze służby (co miało miejsce w dniu 15 maja 2000 r.) jako specjalista Centralnego Biura Śledczego KGP.

Decyzją z dnia 27 lipca 2000 r. ustalono M. D. prawo do emerytury policyjnej od dnia 16 maja 2009 r. Podstawę wymiaru emerytury stanowiła kwota 3.476,76 zł. Wysokość świadczenia wyniosła 75,00% podstawy wymiaru i wyniosła 2.607,57 zł.

Instytut Pamięci Narodowej w dniu 30 marca 2017 r. sporządził dla organu rentowego informację o przebiegu służby ubezpieczonego, z której wynika, że w okresie od dnia 1 lipca 1966 r. do dnia 15 października 1985 r. pełnił on służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret 6. i lit. e tiret 1. i 7. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że M. D. w okresie od 1 lipca 1966 r. do 15 października 1985 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Podzielił przy tym stanowisko Sądu Okręgowego, że wyniki postępowania dowodowego, w szczególności dane wynikające z treści dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych ubezpieczonego oraz jego zeznania, pozwalają na ustalenie że w okresie od 1 lipca 1966 r. do 15 października 1985 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Okres ten charakteryzował się świadomą służbą w SB, wykonywaniem pracy operacyjnej i realizacją stawianych przed nim zadań i celów. Ubezpieczony realizował cele i zadania stawiane przed funkcjonariuszami Wydziału Radiokontrwywiadu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Departamentu Kadr MSW. Świadczą o tym zawarte w jego aktach osobowych raporty, wnioski personalne i opinie, które zawierały informacje o zaangażowaniu i efektywności pracy odwołującego. Istniały podstawy do zaliczenia służby ubezpieczonego w Departamencie Kadr MSW do okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa, ponieważ czynności wykonywane przez niego dotyczyły obsługi kadrowej funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa. Odwołujący był funkcjonariuszem merytorycznym, wykonującym zadania związane z istotą funkcjonowania Służby Bezpieczeństwa, czerpał z niej przywileje i korzyści materialne, przyczyniał się do jej trwania i rozwoju. Za taki okres należy uznać także okres studiów w WSO MSW im. [...] w L.. Opinie służbowe wskazywały, że był on wówczas zaangażowanym i nagradzanym za pracę funkcjonariuszem. Uczestnicząc w systemie stosowania represji politycznych świadomie wypełniał więc zadania państwa totalitarnego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy należało obniżyć emeryturę odwołującego poprzez „wyzerowanie” mu okresu wykonywania służby na rzecz totalitarnego państwa za każdy rok tej służby.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, konieczne stało się także zastosowanie wobec ubezpieczonego mechanizmu określonego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd podkreślił, że ubezpieczony legitymuje się okresem służby w Policji po dniu 31 lipca 1990 r., a więc w państwie demokratycznym,

jedynie w wymiarze 7 lat i 5 miesięcy (od 16 grudnia 1992 r. do 15 lutego 2000 r.). Nie można zatem uznać, że „wypracował” sobie konkretną wysokość świadczenia w okresie nieobjętym art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tak żeby można uznać, że nabył on prawo do emerytury policyjnej i do obliczenia wysokości tego świadczenia według zasad ogólnych (art. 15 tej ustawy), z pominięciem okresu służby na rzecz totalitarnego państwa. Z tego powodu Sąd Apelacyjny uznał za zasadne obniżenie od 1 października 2017 r. emerytury policyjnej M. D. do kwoty 2.069,02 zł.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku, wniesionej przez ubezpieczonego zarzucono:

I. naruszenie prawa materialnego:

a) art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. „b” tiret 6. i lit. e tiret 1. i 7. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że za „służbę na rzecz totalitarnego państwa” uznaje się służbę od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. w wymienionych w art. 13b cywilnych i wojskowych instytucjach i formacjach, niezależnie od oceny prawnej i faktycznej działań byłych funkcjonariuszy-ubezpieczonych, podczas gdy prawidłowa interpretacja winna uwzględniać wszystkie okoliczności sprawy, w tym przede wszystkim indywidualne czyny i ich weryfikację pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka w okresach wskazanych w informacji IPN, i tym samym jego niewłaściwe zastosowanie w kontekście zebranego w sprawie materiału dowodowego;

b) art. 15c ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 13b ust. 1 pkt 5 lit. b tiret 6. i lit. e tiret 1. i 7. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich zastosowanie i obniżenie skarżącemu kasacyjnie świadczeń z tytułu emerytury policyjnej wobec nieuprawnionego uznania, że pełnił on „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w rozumieniu art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w okresie wskazanym w informacji IPN nr [...], tj. od 1 lipca 1966 r. do 15 października 1990 r., w sytuacji, gdy Sąd Okręgowy w Lublinie, jak i Sąd Apelacyjny w Lublinie nie wskazał, w ramach zebranego w sprawie materiału dowodowego, konkretnych dowodów potwierdzających, w świetle kryteriów wskazanych w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20, że pełnił on „służbę na rzecz państwa totalitarnego”, rozumianej jako podejmowanie zindywidualizowanych działań

przeciwko opozycji demokratycznej, wolnym związkom zawodowym, kościołowi, związkom wyznaniowym, czy też polegających na łamaniu podstawowych praw i wolności człowieka;

c) art. 15c ust. 1 w związku z ust. 3 w związku z art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 2, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zastosowany w art. 15c ust. 3 ustawy reduktor wysokości świadczenia w postaci granicznej kwoty przeciętnej miesięcznej emerytury w powszechnym systemie ubezpieczeń, ustalonej corocznie przez Prezesa GUS, dotyczy również świadczeń z tytułu emerytury policyjnej, dla których podstawą wyliczenia stanowiły okresy służby po 1 sierpnia 1990 r., niebędące „służbą na rzecz państwa totalitarnego”, ale nie dające podstawy do ustalenia prawa do emerytury policyjnej według zasad ogólnych (art. 15 ustawy zaopatrzeniowej), która to interpretacja nie uwzględnia fundamentalnych zasad wyrażonych w Konstytucji RP, tj. poszanowania prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego, zasady zaufania obywateli do państwa, a także równości obywateli wobec prawa i zakazu dyskryminacji, faktycznie ingerując w świadczenia wypracowane „słusznie”, co doprowadziło do wadliwego ich zastosowania i nieuzasadnionego obniżenia skarżącemu kasacyjnie świadczenia z tytułu emerytury policyjnej za okres jego „godziwej służby” na rzecz państwa demokratycznego pełnionej w Policji, do kwoty przeciętnego świadczenia emerytalnego w powszechnym systemie ubezpieczeń;

d) art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 8 i art. 9, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 Protokołu nr 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, polegające na ich niezastosowaniu i naruszeniu zasady *ne bis in idem*, przez ponowne obniżenie skarżącemu emerytury policyjnej za ten sam okres jego służby pełnionej w organach bezpieczeństwa państwa, gdy to po raz pierwszy do obniżenia doszło już na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego,

Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 24 poz. 145), mimo że nie ujawniono żadnych nowych dowodów czy okoliczności obciążających skarżącego w kontekście podejmowania przez niego, w okresie od dnia 1 lipca 1966 r. do dnia 15 października 1985 r. działań naruszających podstawowe prawa, czy wolności człowieka;

e) art. 178 § 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, przez ich niezastosowanie i niedokonanie przez Sąd Apelacyjny oceny konstytucyjności przepisów stanowiących materialnoprawną podstawę wydania decyzji o ponownym ustaleniu emerytury policyjnej w sytuacji, gdy art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przyznaje sądom, w indywidualnie sprawach, w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości co do konstytucyjności przepisów będących podstawą rozstrzygnięcia, możliwość orzekania bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji RP, w szczególności kiedy Trybunał Konstytucyjny nie wywiązuje się z nałożonych nań zadań, i nie rozstrzyga pytań prawnych, co do konstytucyjności przepisów materialnych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia w terminie gwarantującym obywatelom rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie;

II. naruszenie przepisów postępowania:

a) art. 387 § 2¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez:

(-) niezawarcie w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku motywów rozstrzygnięcia oraz zaniechanie odniesienia się do zarzutów apelacyjnych zawartych w apelacji skarżącego oraz wyjaśnienia przyczyn uznania ich za bezzasadne,

(-) niewskazanie konkretnych dowodów i faktów, na których sąd się oparł uznając, iż skarżący kasacyjnie pełnił „służbę na rzecz państwa totalitarnego” w okresie wskazanym w informacji IPN-u, co powinien był uczynić, w sytuacji wydania wyroku reformatoryjnego,

(-) nieodniesienie się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku do całości zgromadzonego przed Sądem Okręgowy materiału dowodowego poprzez pominięcie dowodów z dokumentów w postaci decyzji Dyrektora ZER MSWiA z 2009 r. obniżającej skarżącemu emeryturę policyjną w oparciu o ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy

Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin;

b) art. 385 k.p.c., przez jego niezastosowanie, mimo że apelacja pozwanego jest w całości bezzasadna;

c) art. 382 k.p.c., przez pominięcie części materiału dowodowego zgromadzonego przed Sądem pierwszej instancji w postaci znajdujących się w aktach emerytalnych organu decyzji Dyrektora ZER MSWiA z dnia 27 października 2009 r. oraz z dnia 17 grudnia 2009 r. o ponownym ustaleniu skarżącemu emerytury policyjnej - obniżających świadczenie w oparciu o ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin za ten sam okres służby.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, oddalenie apelacji organu rentowego w całości, uwzględnienie apelacji ubezpieczonego w całości oraz o zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji oraz decyzji Dyrektora ZER MSWiA z dnia 12 czerwca 2017 r. (KRW [...]), przez ustalenie skarżącemu świadczenia z tytułu emerytury policyjnej za okres służby od dnia 1 lipca 1966 r. do dnia 15 października 1985 r. według wskaźnika 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok, tj. z pominięciem art. 15c ust. 1 ustawy emerytalnej, a także o zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą i drugą instancję oraz kosztów postępowania kasacyjnego, ewentualnie - o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności ocenie podlega najdalej idący zarzut naruszenia art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 8 i art. 9, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2

Konstytucji RP w związku z art. 4 Protokołu nr 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w związku z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych - przez naruszenie zasady *ne bis in idem*.

W uchwale składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) Sąd Najwyższy odniósł 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 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 wyłączne 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).

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, § 53; z dnia 30 lipca 1998 r. w sprawie Oliveira przeciwko Szwajcarii). W tej zasadzie mowa jest o postępowaniu karnym w takim samym rozumieniu jak w art. 6 Konwencji, a więc obejmującym w zasadzie także postępowania związane z odpowiedzialnością za wykroczenia (M. A. Nowicki, Komentarz do Protokołu Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, LEX/el). Zasadniczo art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 znajduje zastosowanie wyłącznie do postępowań karnych. Na podstawie analizy orzecznictwa ETPCz można dojść do konkluzji, że konwencyjna zasada *ne bis in idem* może także znaleźć zastosowanie w przypadku skarżących, którzy w wyniku zakończonego postępowania karnego zostali ukarani za ten sam czyn, za który spotkała ich już wcześniej sankcja administracyjna (wyroki ETPCz: z dnia 31 maja 2011 r. w sprawie Kurdov i Ivanov przeciwko Bułgarii (nr 16137/04) oraz z 15 listopada 2016 r. w sprawie A. i B. przeciwko Norwegii, Wielka Izba, skargi nr 24130/11 i 29758/11). Najważniejszym elementem badania w takim przypadku przez Trybunał, czy doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7, jest

przeprowadzenie analizy, czy w wyniku wcześniejszego działania państwa (np. grzywna w postępowaniu administracyjnym) doszło do nałożenia na jednostkę sankcji, która w istocie miała charakter sankcji kryminalnej (wyrok ETPCz wpowołanej 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, 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 ETPC), Państwo i Prawo nr 12/2017, s. 44 i n.).

W ocenie Sądu Najwyższego, 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”.

Przechodząc do pozostałych zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy zauważyć, że kluczowe znaczenie ma pogląd wyrażony w przywołanej wyżej uchwale III UZP 1/20, podzielany przez Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, że stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 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 z dnia 18 lutego 1994 r.). Utrwalony też jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 2011 r., II UZP 10/11, OSNP 2012 nr 23,24, poz. 298, oraz uchwałę Sądu Najwyższego, III UZP 1/20) pogląd, że sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznający sprawę w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ponownego ustalenia (obniżenia) wysokości emerytury policyjnej byłego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa, nie jest związany treścią informacji o przebiegu służby w organach bezpieczeństwa państwa przedstawionej przez Instytut Pamięci Narodowej 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. Ustalenia faktyczne i interpretacje prawne Instytutu Pamięci Narodowej nie mogą natomiast wiązać sądu - do którego wyłącznej kompetencji (kognicji) należy ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia w przedmiocie prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości oraz odpowiednia kwalifikacja prawna (subsumcja) ustalonych faktów. W powołanej wyżej uchwale III UZP 1/20 podkreślono też, że informacja o przebiegu służby jest wprawdzie dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 k.p.c., ale przeciwko niemu mogą być przeprowadzane przeciwdowody.

W rezultacie, co do zasady, to od wyniku postępowania dowodowego zależy ocena prawna spornego okresu z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, w której bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby.

W tym kontekście podkreślić jednak należy, że określenie formacji/institucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 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 (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 17 maja 2023 r., I USKP 62/22 (LEX nr 3563400) oraz z dnia 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22 - niepublikowany). Także w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (LEX nr 3506736) 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 skonfrontować ze spojrzeniem „instytucjonalnym”, a więc z tym, czym zajmowała się dana jednostka.

Trzeba też zauważyć, że skoro art. 13b ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to można przyjąć, że istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o

przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach - tak też w uchwale Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym, o czym była już wyżej mowa. Nie jest więc tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy z o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego. Tak też przyjął Sąd Najwyższy w uchwale III UZP 1/20, w której stwierdził, że razie stosownego zarzutu przeciwko podstawie tej informacji, sąd będzie zobowiązany do rekonstrukcji przebiegu służby w konkretnym wypadku.

Nie jest zatem wystarczające stwierdzenie skarżącego, że nie wykazano w spornym okresie jego zachowań, które miałyby charakter „naruszających prawa człowieka lub skierowanych przeciwko opozycji, związkom zawodowym lub kościołowi”. Nie można bowiem skupić uwagi jedynie na indywidualnych czynach odwołującego się w oderwaniu od skutków podejmowanych przez niego działań, gdy służyły one działalności jednostki nakierowanej na łamanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Z podstawy faktycznej zaskarżonego wyroku wynika, że w spornym okresie odwołujący się od 1 lipca 1966 r. pełnił służbę jako „radionasłuchowiec” pod auspicjami Radiokontrwywiadu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a od 30 czerwca 1978 r. do 15 października 1985 r. - w Departamencie Kadr MSW.

Zadania przypisane Wydziałowi Radiokontrwywiadu SB, są przesłanką do konstatacji, że odwołujący się, zatrudniony w tej jednostce, pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa. Jak w wskazano w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku w sprawie II USKP 120/22, służba kontrwywiadowcza w PRL, którego istotnym elementem był nasłuch radiowy, miała na celu ochronę i utrwalanie państwa totalitarnego, a tym samym zabezpieczała byt ustroju komunistycznego, narzuconego Polsce przez Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Projekcją tej oczywistości jest konkluzja, zgodnie z którą odwołujący się, pełniąc

służbę w tym newralgicznym pionie aparatu opresji, współprzyczyniał się do ograniczania podstawowych praw obywatelskich wszystkich Polaków. Wydziały Radiokontrwywiadu SB były również odpowiedzialne za namierzanie sygnałów pochodzących od Radia S. (od 1982 r.). Ukierunkowane były zatem bezpośrednio na zwalczanie dostępu do niezależnych informacji. W ujęciu „instytucyjnym” pełniona przez odwołującego się służba wypełniała kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa a brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka samoistnie nie wykluczył takiej kwalifikacji (zob. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22).

Jeśli chodzi o okres służby w Departamencie Kadr MSW to:

(-) W uchwale Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 14 października 2015 r., III UZP 8/15 (LEX nr 1808197) stwierdzono, że osoba, która pełniła w latach 1984-1990 służbę w Zarządzie Łączności Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Wydziałach Łączności Wojewódzkich Urzędów Spraw Wewnętrznych, jest osobą, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, wprowadzonym do tej ustawy na mocy ustawy 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. Nr 24, poz. 145);

(-) Biuro Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW odpowiedzialne było za szkolnictwo, dyscyplinę, kadry i ideowo-wychowawcze aspekty pracy w Służbie Bezpieczeństwa, czyli za: „wypracowywanie głównych kierunków działalności szkół wyższych oraz innych szkół i ośrodków szkolenia resortu spraw wewnętrznych, opracowywanie dla nich programów nauczania, projektów wytycznych szkolenia i doskonalenia zawodowego, wytyczanie kierunków w zakresie wychowania fizycznego i sportu w resorcie spraw wewnętrznych, określanie zadań i form pracy kulturalno-oświatowej oraz prowadzenie działalności wydawniczej dla potrzeb

szkoleniowych.” 1 lutego 1990 r. zmieniono nazwę Departamentu na Departament Szkolenia i Wychowania” (zarządzenie z dnia 3 kwietnia 1975 r., w którym zatwierdzono zarządzenie nr 025/75 w sprawie regulaminu organizacyjnego Departamentu Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego);

(-) Biuro organizacyjno-prawne MSW odpowiedzialne było za podejmowanie prac organizacyjnych oraz legislacyjnych dla normowania całokształtu zagadnień organizacyjno-prawnych, które były przedmiotem i celem działalności resortu spraw wewnętrznych, a więc także organizowało pracę jednostek organizacyjnych SB;

(-) Biuro Paszportów MSW zajmowało się wydawaniem paszportów oraz kontrolą zagranicznych wyjazdów osób obywatelstwa polskiego;

(-) Biuro Śledcze MSW, zgodnie z regulaminem organizacyjnym wprowadzonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych nr [...] z dnia 30 listopada 1965 r. (z późniejszymi zmianami), powołane było do: wszczynania i prowadzenia na wnioski jednostek operacyjnych SB i z własnej inicjatywy dochodzeń i dochodzeń przedśledczych, prowadzenia śledztw, prowadzenia czynności zleconych przez prokuratury, prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawach o szpiegostwo, badania innych przestępstw o charakterze antypaństwowym, prowadzenia postępowań karnych w sprawie przestępstw należących do właściwości SB, organizowanie również pracy operacyjnej na rzecz realizacji zadań SB wśród osób pozbawionych wolności.

W konkluzji, służba w Departamencie Kadr MSW obejmująca prowadzenie spraw kadrowych funkcjonariuszy wyżej wymienionych jednostek aparatu bezpieczeństwa wpisywała się w działania mające na celu ochronę i utrwalanie państwa totalitarnego.

Co do okresu od 1 października 1975 r. do 26 czerwca 1978 r. (studia w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW im. [...] w L.), to skarżący, nadal pozostając funkcjonariuszem Służby Bezpieczeństwa (w stopniu podoficera), podnosił kwalifikacje w celu objęcia stanowiska w oficerskiego w Służbie Bezpieczeństwa. Według statutu nadanego w 1972 r., zadaniem tej Szkoły było „kształcenie i wychowanie kadr organów resortu spraw wewnętrznych w celu przygotowania do

objęcia stanowisk oficerskich”. Jako główne zadania wymieniono udział w „umacnianiu porządku publicznego i bezpieczeństwa” PRL, „wychowanie podchorążych na aktywnych oraz ideowych obywateli PRL, obrońców jej ustroju i bezpieczeństwa”, „kształcenie podchorążych w zakresie nauk społeczno-politycznych, prawnych, ekonomicznych i specjalistycznych w celu przygotowania ich do objęcia stanowisk oficerskich w resorcie spraw wewnętrznych”, „prowadzenie badań w zakresie taktyki i metodyki zwalczania przestępstw, zapobiegania im oraz wykorzystania wyników tych badań w pracy dydaktycznej”, „upowszechnienie dorobku oraz tradycji Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej”. Jak z tego wynika, nauka w Wyższej Szkole Oficerskiej MSW nie była ukierunkowana na wykonywanie zadań i funkcji państwa w zakresie jego bezpieczeństwa, charakterystycznych w każdym jego modelu, także demokratycznym (zob. pkt 90 i 95 uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego III UZP 1/20), ale miała służyć ochronie ustroju totalitarnego, stanowiąc swoistą „kuźnię kadr” aparatu bezpieczeństwa (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r., I KZP 9/21, OSNK 2022 nr 7, poz. 25, i powołaną w niej literaturę). Przy czym podkreślić należy, że odmiennie niż art. 15b ust. 1 (wprowadzony ustawą 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) obecny art. 13b ust. 1 i lit. e tiret 7. ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprost wymienia Wyższą Szkołę Oficerską Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Legionowie, a w jej ramach kadrę naukowo-dydaktyczną, naukową, naukowo-techniczną oraz słuchaczy i studentów.

W odniesieniu do mechanizmu z art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie II USKP 120/22 przedstawił aprobowany przez skład Sądu Najwyższego rozpoznający niniejszą skargę pogląd, że jest on środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. 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 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r. Dlatego krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2.

W odniesieniu do art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Sąd Najwyższy przyjął (w sprawie II USKP 120/22), że zawiera on 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 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;

d) narusza art. 2 Konstytucji RP.

Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Sąd Najwyższy uwzględnił, że przewidziane tym drugim mechanizmem limitowanie wysokości świadczenia pułapem „przeciętnej emerytury” w większości przypadków doprowadzi do efektu, zgodnie z którym mechanizm „stażowy” z art. 15c ust. 1 i 2 ustawy nie będzie miał żadnego znaczenia.

Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z dnia z dnia 24 maja 2023 r., II USKP 40/23 (LEX nr 3568174) podkreślono, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma właściwości represywne. 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 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. Dalej wywiedziono, że 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”. W konkluzji Sąd Najwyższy - wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, LEX nr 3523123), 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 odwołującego się.

Należy zauważyć, że sytuacja skarżącego nie jest identyczna jak sytuacja ubezpieczonego w sprawie II USKP 40/23. W tamtej sprawie okres służby na rzecz totalitarnego państwa wynosił niespełna 8 lat, a w demokratycznym państwie – około 23 lat. W niniejszej sprawie proporcja ta jest inna – ponad 19 lat służby na rzecz totalitarnego państwa i 7 lat i 5 miesięcy w demokratycznym państwie. Jeśli jednak zastosowanie art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie wywoływało tak drastycznego skutku jak opisany w tamtej sprawie, to jednak chodzi o ten sam zdecydowanie krytycznie oceniony mechanizm zawarty w normie prawnej, której stosowanie nie może być uzależnione od jego indywidualnych skutków.

Na koniec, odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania, należy zauważyć, że - wobec przedstawionej wyżej oceny zarzutów materialnoprawnych – tracą one całkowicie na znaczeniu (zob. art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., który za uzasadnioną podstawę kasacyjną uznaje tylko takie naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. oraz art. 102 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

(R.G.)