

Sygn. akt II UK 116/14

POSTANOWIENIE

Dnia 12 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kuryło

w sprawie z wniosku M. D.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych w W.
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 listopada 2014 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 7 czerwca 2013 r., sygn. akt III AUa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania ;**
- 2. przyznaje od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w (...) adwokatowi G.F. tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu kasacyjnym kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych powiększoną o stawkę podatku od towarów i usług.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 07 czerwca 2013 r. oddalił apelację M. D. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 maja 2012 r., mocą którego oddalono odwołanie ubezpieczonego od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z 27 października 2009 r., przeliczającej jego emeryturę.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną wnioskodawcy. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego: 1/ art. 15b 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 2013 r., poz. 667 ze zm.) będącego podstawą obniżenia emerytury powoda za cały okres służby, poprzez błędną jego wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie to jest niedokonanie kwalifikacji charakteru służby powoda w kontekście pojęcia „osoby; która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa”, a poprzestanie wyłącznie na ocenie charakteru jednostek organizacyjnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wymienionych w informacji Instytutu Pamięci Narodowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu o nr BU III-1-5510-133/2012 jako spełniających kryteria uznania ich za organy bezpieczeństwa państwa w rozumieniu przepisów art. 2 ust. 1 pkt 5 i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1388); 2/ art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów poprzez niewłaściwe zastosowanie to jest niedokonanie rzetelnej analizy statusu Departamentu I Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na okoliczność spełnienia dwóch warunków ustawowych koniecznych do uznania go za organ bezpieczeństwa państwa w świetle art. 2 ust. 1 pkt 5 i art. 2 ust. 3 ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów. Ponadto skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania: 1/ art. 232 zdanie drugie k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. i 2/ art. 328 § 2 k.p.c.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku, a także uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania lub o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy przez uwzględnienie żądania ustalenia wskaźnika podstawy wymiaru emerytury za cały okres służby powoda na 2,6% za każdy rok służby; w każdym przypadku wniósł o rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.

Jako przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano potrzebę wykładni przepisów art. 15b 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 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów, budzących poważne wątpliwości interpretacyjne wywołujące rozbieżności w orzecznictwie sądów ubezpieczeń społecznych, a także występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego.

W uzasadnieniu wniosku podkreślono, że wykładnia przepisów art. 13a i art. 15b 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 a także art. 2 ust. 3 oraz 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów, dokonywana przez sądy ubezpieczeń społecznych rozpoznające odwołania od decyzji organów emerytalnych ustalających ponownie wysokość emerytur w trybie 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, wymaga spójności. Tymczasem w wykładni tych samych przepisów dokonywanej przez różne sądy ubezpieczeń społecznych występują rozbieżności. Problemy interpretacyjne nasuwają: 1/ katalog organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów, w szczególności wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 5 tej ustawy jako instytucje

centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz w wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych nie wskazuje na konkretne instytucje państwa, lecz posługuje się pojęciem zbiorczym wymagającym wykładni; 2/ pojęcie „osoby; która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa”, o którym mowa w art. 15b 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, wymagające wykładni, której dokonują tylko nieliczne sądy ubezpieczeń społecznych. Dla wykładni art. 15b wyżej wskazanej ustawy znaczenie ma cel wprowadzenia tego przepisu w życie. W toku postępowania sądowego należy, zdaniem pełnomocnika powoda, dokonać oceny charakteru służby w organach bezpieczeństwa państwa, nie poprzestając jedynie, jak to miało miejsce w sprawie powoda, na wyłącznej ocenie charakteru określonej jednostki organizacyjnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako spełniającej kryteria uznania jej za organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 5 i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów; 3/ styk dwóch różnych reżimów prawnych 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 z dziedziny prawa zabezpieczenia społecznego i ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów z dziedziny prawa karnego. Każda z materii uregulowanych w wyżej wymienionych ustawach kieruje się innymi założeniami. Inne cele stały u podstaw ich tworzenia. Cele ustawodawcy zamieszczono w preambułach do ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z

lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2009 r., Nr 95, poz. 786). Inne w związku z tym zasady obowiązują przy dokonywaniu wykładni ich przepisów.

Jak wskazał dalej skarżący, rozbieżności w orzecznictwie sądów ubezpieczeń społecznych w sprawach o ponowne ustalenie prawa do emerytury, w sytuacji kiedy jedne dokonują wyłącznie oceny charakteru instytucji/jednostki pod kątem kryteriów uznania ich za organy bezpieczeństwa państwa (jak w niniejszej sprawie), a inne poza oceną charakteru instytucji/jednostki dokonują również kwalifikacji służby funkcjonariusza w kontekście pojęcia „osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa” (jak w sprawie rozstrzyganej przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pod sygn. akt III AUa 1611/12), wymagają zajęcia stanowiska przez Sąd Najwyższy.

Skarżący podkreślił, iż dotychczasowe rozstrzygnięcia sądów powszechnych oparte na nieprzekonywującej argumentacji prawnej podważają zaufanie obywateli do organów wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem wywodzona z art. 2 Konstytucji RP zasada pewności prawa wymaga jasnych kryteriów zarówno w procesie tworzenia prawa jak i jego stosowania. W konsekwencji w niniejszej sprawie zachodzi jednocześnie istotne zagadnienie prawne ze względu na skalę problemu dotyczącego ok. 200 tys. obywateli. Wykładnia przedmiotowych przepisów musi dawać gwarancje uzasadnionego zróżnicowania rozstrzygnięć sądowych w sprawach o ponowne ustalenie wysokości świadczeń emerytalnych, uwzględniając charakter służby uprawnionego do świadczenia, a nie wyłącznie fakt pełnienia służby w danej instytucji uznanej za organ bezpieczeństwa państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Skarga kasacyjna, jako szczególny środek zaskarżenia, służy realizacji interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Funkcje postępowania kasacyjnego powodują, że wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania oraz jego uzasadnienie powinny koncentrować się na wykazaniu, iż w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności przemawiające za interwencją Sądu Najwyższego. Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c. i tylko w przypadku przekonania Sądu Najwyższego przez skarżącego, za pomocą jurydycznej argumentacji, że zachodzi publicznoprawna potrzeba rozstrzygnięcia sformułowanego w skardze zagadnienia prawnego przy jej merytorycznym rozpoznawaniu.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Co się tyczy tej przesłanki przedsądu, jaką jest potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie, przepisy mające być przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego powinny należeć do katalogu przepisów, których naruszenie przez sąd drugiej instancji zarzucono w ramach podstawy skargi (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2002 r., I PKN 682/01, OSNP 2004 nr 12, poz. 211). Rzeczą skarżącego jest zaś wykazanie, że określony przepis prawa, mimo iż budzi poważne wątpliwości ze sprecyzowaniem, na czym te poważne wątpliwości polegają, nie doczekał się wykładni, bądź niejednolita jego wykładnia wywołuje rozbieżności w orzecznictwie sądów, które to orzecznictwo należy przytoczyć (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151, z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351, z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231, z dnia 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP 2009 nr 2-4, poz. 43 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133). Oczywiście jest, iż budzący wątpliwości interpretacyjne przepis musi mieć zastosowanie w sprawie, a jego wykładnia – mieć znaczenie dla

jej rozstrzygnięcia. Przedmiotem zainteresowania Sądu Najwyższego jest jednak sam przepis, a nie rozstrzygnięcie konkretnego sporu. Stąd też wspomniane wątpliwości interpretacyjne powinny być na tyle poważne, by ich wyjaśnienie nie sprowadzało się do prostej wykładni przepisów. W tym wyraża się publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej. Celem realizowanym w wyniku rozpoznania skargi kasacyjnej jest bowiem ochrona interesu publicznego przez zapewnienie jednolitości wykładni przepisów prawa oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój jurysprudencji i prawa pozytywnego, a nie korekta orzeczeń wydawanych przez sady powszechne (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147).

Natomiast w razie powołania przesłanki tej przedsądu, jaką jest występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, obowiązkiem skarżącego jest wywiedzenie i uzasadnienie występującego w sprawie problemu w sposób zbliżony do tego, jaki przewidziany jest przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, niepublikowane). Sformułowanie zagadnienia powinno zatem odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się do rozwoju jurysprudencji i prawa pozytywnego. Rolą Sądu Najwyższego, jako najwyższego organu sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest bowiem działanie w interesie indywidualnym, lecz powszechnym, poprzez ochronę obowiązującego porządku prawnego przed dowolnością orzekania i ujednolicanie praktyki stosowania prawa pozytywnego. Nie każde więc orzeczenie, nawet błędnie wydane, zasługuje na kontrolę w postępowaniu kasacyjnym (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147, z dnia 18 marca 2004 r., I PK 620/03, LEX nr 513011, z dnia 8 lipca 2004 r., II PK 71/04, LEX nr 375715 i z dnia 16 kwietnia 2008 r., I CZ 11/08, LEX nr 393883). Nie spełnia określonego w art. 398⁹ § 1 k.p.c. wymagania sformułowanie istotnego zagadnienia prawnego w sposób ogólny i nieprecyzyjny, a zwłaszcza ograniczenie się do samego postawienia pytania, bez odniesienia się do problemów interpretacyjnych przepisów (postanowienia Sądu

Najwyższego z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 332/07, LEX nr 452451 i z dnia 21 maja 2008 r., I UK 11/08, LEX nr 491538).

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy wypada stwierdzić, że skarga kasacyjna w zakresie wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania nie spełnia wymagań stawianych temu nadzwyczajnemu środkowi prawnemu.

Przed wszystkim sugerując występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, skarżący zagadnienia tego nie sprecyzował przez nawiązanie w sposób ogólny i abstrakcyjny do konkretnego przepisu, z wyjaśnieniem na czym polegają trudności w dekodowaniu zawartej w nim normy prawnej, a jedynym podnoszonym przez autor skargi kasacyjnej argumentem za istnieniem owego zagadnienie prawnego jest skala problemu, którego rzekomo dotyczy.

Również mające – w ocenie skarżącego – uzasadniać potrzebę dokonania przez Sąd Najwyższy stosowniej wykładni, wątpliwości na tle interpretacji przepisów art. 15b 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 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 - 1990 oraz treści tych dokumentów, zostały przedstawione w formie ogólnych pytań, bez jakiegokolwiek wyводу juredycznego wyjaśniającego, w czym tkwi istota problemu, którego rozwiązanie – dla przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania - powinno wykraczać poza zwykłą wykładnię przepisu.

Resumując, wobec niewykazania istnienia którejkolwiek z powołanych przesłanek przedsądu, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.