

POSTANOWIENIE

Dnia 9 maja 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak

w sprawie z wniosku H. G.
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 9 maja 2017 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawczynie od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od wnioskodawczynie na rzecz Dyrektora Zakładu Emerytalno - Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W. kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w (...) wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r., po rozpoznaniu apelacji ubezpieczonej H. G. oraz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W. od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 18 marca 2013 r., zmienił zaskarżony wyrok w jego punkcie 1 w ten sposób, że oddalił odwołanie ubezpieczonej w odniesieniu do okresów od dnia 5 października 1977 r. do dnia 15 października 1978 r. oraz od dnia 15 lipca 1989 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (pkt I); zmienił zaskarżony wyrok w

punkcie 2 i poprzedzającą go decyzję organu rentowego z dnia 12 października 2010 r., ustalającą ponownie wysokość emerytury policyjnej ubezpieczonej przy zastosowaniu wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby w ten tylko sposób, że przy obliczaniu wysokości emerytury H. G. okres służby od dnia 6 grudnia 1980 r. do dnia 28 marca 1981 r. uwzględnił przy zastosowaniu wskaźnik 2,6% podstawy wymiaru emerytury (pkt II); oddalił apelację ubezpieczonej w pozostałym zakresie (pkt III) oraz zasądził od ubezpieczonej na rzecz organu rentowego kwotę 120 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym (pkt IV).

Sąd Apelacyjny w motywach orzeczenia wskazał, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210), zinterpretował art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. zmieniającą ustawę zaopatrzeniową (Dz.U. Nr 24, poz. 145), zmieniający zasady liczenia emerytury policyjnej dla osób, pozostających w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pełniących służbę w charakterze funkcjonariusza w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. Nr 218, poz. 1592 ze zm., dalej jako ustawa lustracyjna) i zasadnie zaliczył służbę ubezpieczonej w Departamencie Techniki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Departament „T”) jako służbę w organach bezpieczeństwa państwa, uwzględniając za ten okres wskaźnik wskazany w tym przepisie. Wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny uznał, że oddelegowanie ubezpieczonej w okresie od dnia 5 października 1977 r. do dnia 15 października 1978 r. z macierzystej jednostki, jaką był Departament Techniki, do Japonii w celu doskonalenia zawodowego nie spowodowało zmiany jej statusu służbowego, ponieważ w całym okresie oddelegowania pozostawała ona czynnym funkcjonariuszem Departamentu Techniki, pełniącym służbę w celu

podnoszenia umiejętności biegłego posługiwania się językiem japońskim dla potrzeb tej służby. Również pozostawanie przez ubezpieczoną na urlopie bezpłatnym w okresie od dnia 15 lipca 1989 r. do dnia 31 lipca 1990 r., kiedy to nadal pozostawała przypisana do Departamentu Techniki MSW, zajmując stanowisko inspektora w III Wydziale Departamentu Techniki i otrzymując dodatek operacyjny, nie może świadczyć o niepełnieniu przez nią służby w jednostkach zaliczanych do organów bezpieczeństwa państwa na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy lustracyjnej. Z tego względu ponowne ustalenie wysokości emerytury policyjnej ubezpieczonej przez określenie wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru każdego roku jej służby w organach bezpieczeństwa państwa znajduje uzasadnienie w art. 13 i art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Apelacyjny uznał apelację ubezpieczonej za zasadną jedynie w zakresie obejmującym okres korzystania przez nią z urlopu macierzyńskiego. Wówczas w istocie nie pełniła ona służby w organach bezpieczeństwa państwa, będąc z niej zwolnioną w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem. Stąd przy wysokości emerytury uwzględniony został wskaźnik 2,6% podstawy wymiaru każdego roku służby.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła ubezpieczona Hanna Gołębiowska zaskarżając go w części, tj. w punkcie I oddalającym jej odwołanie w odniesieniu do okresów od dnia 5 października 1977 r. do dnia 15 października 1978 r. oraz od dnia 15 lipca 1989 r. do dnia 31 lipca 1990 r. i w punkcie III oddalającym apelację w pozostałym zakresie, wnosząc o uchylenie wyroku w tym zakresie oraz wyroku Sądu Okręgowego w punkcie 2 oraz o przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach procesu za wszystkie instancje.

Skarga kasacyjna została oparta na obu podstawach. Skarżąca zarzuciła:

1) naruszenia prawa materialnego, a to:

a) art. 15 ust. 1 i art. 15 b ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na nieuwzględnieniu „zasady emerytalnej przewidzianej w art. 15 ust 1”, który wyraźnie stanowi, że po 15 latach służby przysługuje emerytura w wysokości 40% podstawy jej wymiaru i wzrasta za każdy rok służby lub pracy odpowiednio o 2,6%, 0,7% lub 1,3% podstawy wymiaru,

a która to zasada nie została przez ustawodawcę zmieniona ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r., zmieniającą ustawę zaopatrzeniową;

b) „art. 2 Konstytucji RP przez naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych” tzn. prawa do emerytury policyjnej „w wysokości 40% po 15 latach służby, którego to prawa ustawodawca nie zabrał wspomnianą ustawą nowelizującą z 2009 r. Zmiana wysokości emerytury wystąpiła powyżej tego progu odpowiednio o 2,6%, 0,7% lub 1,3%. Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku prawa tego nie uwzględnił. Wbrew woli ustawodawcy uznał, iż Stronie Skarżącej prawo to zostało ustawowo odebrane”;

c) art. 10 ust 2 Konstytucji RP „przez stworzenie przez Sąd Apelacyjny normy prawnej ustalającej podstawę wymiaru emerytury policyjnej skarżącej wbrew woli ustawodawcy wyrażonej w treści art. 15 ust 1” ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zmieniając ustanowione tym przepisem prawo do emerytury 40% po 15 latach służby i jej dalszy wzrost o 2,6% podstawy wymiaru za każdy rok służby na 0,7%;

2) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 i § 2 k.p.c. przez pominięcie istotnych dowodów mających wpływ na rozstrzygnięcie takich jak: „dokumenty Sejmu RP w zakresie odrzucenia poprawki nr 3 w głosowaniu nr 29 na posiedzeniu nr 32 w dniu 19 grudnia 2008 r. do wyżej wymienionej ustawy z dnia 18 lutego 1994 r.”, dotyczącej zabrania ustawową nowelizacją prawa do emerytury 40% po 15 latach służby funkcjonariusza bezpieczeństwa państwa PRL.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania został uzasadniony tym, że „na tle sprawy występuje istotne zagadnienie prawne dotyczące instytucji prawa do emerytury policyjnej, ustanowionego w art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z 1994 r., którym ograniczono emeryturę art. 15b ust. 1 pkt 1 tej ustawy”, jako że Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11, ustalił, iż wysokość emerytury wyliczonej wyłącznie za okres pełnienia takiej służby może być niższa niż 40% podstawy wymiaru tego świadczenia. „W rozumieniu tego zapisu Sądu Najwyższego nie jest wiadome czy prawo do emerytury 40% podstawy wymiaru po 15 latach służby należy się tej grupie funkcjonariuszy, czy zostało im zabrane. W takim wypadku określona grupa

ubezpieczonych byłaby pozbawiona tego prawa jedynie poprzez wykładnię orzecznictwa sądowego wbrew woli ustawodawcy. W takiej sytuacji zmienia się też sposób naliczania emerytury tej grupie funkcjonariuszy zmniejszając ich świadczenia emerytalne, nie tylko wskaźnikiem 0,7, ale także metodą wyliczenia emerytury, a tego ustawa już nie przewiduje”.

Ponadto, „na tle zaskarżonego wyroku jawi się także potrzeba ustalenia, czy zatrudnienie pracownika na umowę o pracę w A. [...] w Japonii podczas jego przebywania na urlopie bezpłatnym w MSW na podstawie § 28 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 marca 1983 r. w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej, w sytuacji, gdy A. [...] w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej w chwili zorganizowania UOP nie była zaliczana z mocy prawa do organów bezpieczeństwa państwa, może być zaliczana w rozumieniu art. 15b ust 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy do zatrudnienia w organach bezpieczeństwa państwa i czy okres ten powinien być liczony do emerytury według wskaźnika: 2,6%, 1,3% czy też 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby”. W okresie urlopu bezpłatnego „skarżąca pobierała wynagrodzenie i inne świadczenia przysługujące pracownikom polskich placówek dyplomatycznych i urzędów konsularnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz płaciła składki emerytalno-rentowe, zatem nie może być traktowana tak jakby tych składek nie płaciła”. Powstaje także wątpliwość, czy przebywanie skarżącej w okresie od dnia 5 października 1977 r. do dnia 15 października 1978 r. w Japonii na stypendium językowym należy zaliczać do okresu służby w organach bezpieczeństwa państwa, kiedy to jej zadania ograniczały się tylko do nauki języka japońskiego.

Skarżąca wskazała także na potrzebę ustalenia „jednoznacznej wykładni, czy uregulowania art. 15b ust. 2 ustawy z dnia 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym... oznaczają, iż zawarte w tym przepisie odesłanie, że przepisy art. 14 i 15 przywołanej ustawy stosuje się odpowiednio, uzasadniają posiadanie przez funkcjonariuszy wskazanych w art. 15b ust. 1 prawa do emerytury w wysokości 40% podstawy wymiaru za 15 lat służby, stosownie do art. 15 ust. 1 tej ustawy”, jako że wykładnia dokonana przez Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 „jest niezrozumiała, wywołuje wiele rozbieżności” i nie ustala, czy

prawo do emerytury funkcjonariuszy bezpieczeństwa państwa PRL z lat 1944-1990 określonych w art. 2 ustawy lustracyjnej zostało im zabrane, czy też im to prawo przysługuje nadal.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, 3) zachodzi nieważność postępowania lub 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

W rozpoznawanej sprawie wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej został oparty na przesłance występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.) i potrzebie wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

Dla przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w związku z występowaniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego konieczne jest przedstawienie problemu o charakterze abstrakcyjnym, nierozstrzygniętego w dotychczasowym orzecznictwie i wymagającego pogłębionej wykładni. Zagadnieniem prawnym jest bowiem zagadnienie, które wiąże się z określonymi przepisami prawa materialnego lub procesowego, których wyjaśnienie ma nie tylko znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Wskazanie na zagadnienie prawne uzasadniające wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej powinno nastąpić przez jego sformułowanie jako problemu prawnego wymagającego rozstrzygnięcia, określenie przepisów prawa, w związku z którymi powstało i wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Dopiero wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do rozważenia, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne” (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2014 r., I CSK 729/13, LEX nr 1532950, czy z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, LEX nr 1622307). Ponadto, istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotąd

w orzecznictwie, którego rozstrzygnięcie może przyczynić się do rozwoju prawa.

Natomiast oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., tj. na twierdzeniu o istnieniu potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów wymaga wykazania, że określony przepis prawa, mimo iż budzi poważne wątpliwości, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje wyraźnie wskazane przez skarżącego rozbieżności w orzecznictwie w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych, które należy przytoczyć (zob.: postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365; z dnia 28 marca 2007 r., II CSK 84/07, LEX nr 315351). Nie można uznać, że w sprawie występuje istotne zagadnienie lub zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii prawnej prezentowanej przez skarżącego, a nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP - wkładka z 2003 r. nr 13, poz. 5; z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467; z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468; z dnia 19 stycznia 2012 r., I UK 328/11, LEX nr 1215423; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578; z dnia 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522).

Takich wymogów nie spełniają przedstawione w skardze problemy dotyczące przepisów ustawy zaopatrzeniowej, ponieważ kwestia ustalenia wysokości emerytury policyjnej z uwzględnieniem wprowadzonej od dnia 16 marca 2009 r. zmiany zasad obliczania wysokości emerytury dla osób, które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. i pełniły służbę w organach, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej była już przedmiotem rozważań judykatury, na co zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia. Przed wszystkim Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK-ZU 2012 Seria A 2010 nr 2, poz. 15) potwierdził zgodność art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jednocześnie Trybunał uznał, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. W tych kwestiach Trybunał Konstytucyjny, dokonał wszechstronnej analizy zgodności zakwestionowanej regulacji z Konwencją o

ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i na gruncie orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Sąd Najwyższy jest związany stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) i podzielił konstytucyjną argumentację prawniczą zawartą w powołanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. Znalazło to swój wyraz w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11, w której Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zgodnie z wykładnią literalną art. 15 i 15b ustawy zaopatrzeniowej, po zmianie dokonanej przez art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. zmieniającej ustawę zaopatrzeniową, odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 14 i 15 ustawy zaopatrzeniowej zawarte w art. 15b ust. 2 tej ustawy, nie uprawnia do takiego stosowania tych przepisów (w szczególności art. 15 ust. 1), które pozbawiałoby lub istotnie ograniczałoby walor i znaczenie normatywne art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej, jednoznacznie nakazującego wyliczyć emeryturę osób pełniących w latach 1944-1990 służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, według obniżonego ustawowego wskaźnika 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok takiej służby, z jedynym wyjątkiem uregulowanym w art. 15b ust. 3 i 4 tej ustawy. Skoro kategoryczna zasada wymagająca wyliczenia emerytury po 0,7% podstawy za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, doznaje jednego wyjątku, wyłącznie w okolicznościach określonych w art. 15b ust. 3 i 4 ustawy zaopatrzeniowej, to nie doznaje dalszych ograniczeń na podstawie odesłania do stosowania art. 15 tej ustawy. Nie ma zatem żadnych podstaw ani uzasadnienia korygowanie zasady wyliczania emerytury mundurowej od innego wskaźnika procentowego niż 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w ustawie w drodze odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 1 *in principio* tej ustawy, który przewiduje co najmniej 40% podstawę wymiaru tego świadczenia z tytułu pozostawania w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Tym samym, jeżeli służba była pełniona w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, to emerytura wynosi zawsze po 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok pełnienia takiej służby (art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej), z jedynym wyjątkiem z art. 15b ust. 3 i 4.

Natomiast odnośnie do kwestii dotyczącej pozostawania skarżącej na służbie etatowej w Departamencie Techniki MSW w okresach od dnia 5 października 1977 r. do dnia 15 października 1978 r. oraz od dnia 15 lipca 1989 r. do dnia 31 lipca 1990 r. należy wskazać, że jak wynika z informacji nadesłanej przez Instytut Pamięci Narodowej w spornych okresach pozostawała ona na etacie Departamentu Techniki MSW jako funkcjonariusz. Ponadto jest to sfera ustaleń faktycznych i w związku z tym ani nie stanowi przedmiotu kontroli kasacyjnej (art. 398³ § 3 oraz art. 398¹³ § 2 k.p.c.) ani też nie może służyć do konstruowania istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Skarżąca nie zdołała zatem wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania jej skargi przez Sąd Najwyższy, wobec czego z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c., należało postanowić jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.