

Sygn. akt II UK 157/15

## POSTANOWIENIE

Dnia 19 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku Z. Ł.  
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw  
Wewnętrznych w Warszawie  
o wysokość emerytury policyjnej,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 19 listopada 2015 r.,  
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie  
z dnia 13 listopada 2014 r., sygn. akt III AUa 3564/12,

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

## UZASADNIENIE

Ubezpieczony Z. Ł. wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2014 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego: art. 15b ust. 1 i 2 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, 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. - dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), przez ich niewłaściwe zastosowanie, czego skutkiem było nieuwzględnienie przy ustalaniu podstawy wymiaru emerytury

Z.Ł. art. 15 ust. 1 ustawy, tj. 40% podstawy wymiaru emerytury po 15 latach służby; art. 15b ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że na jego podstawie przepisy art. 14 i art. 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, stosuje się odpowiednio, ale z pominięciem art. 15 ust. 1 ustawy, art. 15b ust. 1 tej ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5 i 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm. – dalej jako ustawa lustracyjna), przez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że służba Z. Ł. w Biurze Informatyki MSW w okresie od 15 grudnia 1972 r. do 1 kwietnia 1984 r. oraz w Biurze „C” MSW od 1 kwietnia 1980 r. do 30 czerwca 1989 r. była służbą w organach bezpieczeństwa państwa.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazując, że istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości i wymagających dokonania wykładni przez Sąd Najwyższy, art. 15b ust. 1 i 2 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Ponadto, skarga kasacyjna powinna zostać przyjęta do rozpoznania, z uwagi na istotne zagadnienie prawne występujące w niniejszej sprawie, a także potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, tj. art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej. Konieczne jest wyjaśnienie, czy okres służby w Biurze Informatyki MSW i Biurze „C” MSW należy traktować jako służbę w organach bezpieczeństwa państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). W związku z tym wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien

wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy.

W tym kontekście należy wskazać, że podstawowym celem instytucji przedsądu jest rozważenie, czy w skardze kasacyjnej podniesiono okoliczności, których rozważenie przez Sąd Najwyższy będzie wkładem w rozwój prawa i zapewnienie jednolitości jego sądowej wykładni. Tylko wtedy wykazany zostaje publicznoprawny charakter skargi kasacyjnej (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147; oraz z 9 listopada 2005 r., V CSK 70/05). Wymaganie dotyczące przedstawienia okoliczności uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ma umożliwić stronie wnoszącej skargę kasacyjną przekonanie Sądu Najwyższego o istnieniu przesłanek, na których opiera się wstępne badanie skargi pod kątem przyjęcia jej (dopuszczenia jej) do rozpoznania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2006 r., II CSK 65/06). Dla spełnienia obowiązku określonego w art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c. konieczne jest przedstawienie argumentacji przekonującej o potrzebie przyjęcia jej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy.

Należy wskazać, że przedstawione przez skarżącego (w uzasadnieniu podstaw kasacyjnych) wątpliwości interpretacyjne dotyczą problemu, który został już rozstrzygnięty w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (OSNP 2011 nr 15-16, poz. 210). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy odniósł się do wątpliwości wskazywanych we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Stwierdził, między innymi, że po istotnej zmianie normatywnej obowiązującego stanu prawnego wynikającej z dodania szczególnego, szczegółowego i odrębnego art. 15b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zawarte w ust. 2 tego przepisu odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 14 i 15 tej ustawy oznacza, że przepisy te stosuje się odpowiednio wyłącznie w zakresie, który nie został wyraźnie i odmiennie uregulowany w art. 15b ust. 1. W przeciwnym razie doszłoby do pozbawienia waloru i znaczenia normatywnego art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, do czego nie ma żadnych prawnych, prawniczych ani racjonalnych argumentów. Stwierdził, że art. 15b ust. 1

pkt 1 jednoznacznie nakazuje wyliczyć emeryturę osób pełniących w latach 1944-1990 służbę 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425 ze zm., zwanej dalej ustawą lustracyjną), 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. Wskazał, że nie ma 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 lustracyjnej, 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. Jeżeli służba była pełniona w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o której 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 uregulowanym w art. 15b ust. 3 i 4. Sąd Najwyższy odwołał się również do wykładni celowościowo-systemowej art. 15 b ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, która nie pozwala odstąpić od niebudzącej wątpliwości gramatyczno-językowo-logicznej wykładni art. 15b ust. 1 pkt 1 tej ustawy, przewidującego ustalenie (liczenie) wysokości emerytury z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy służb mundurowych po 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za okresy pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej. Przyjęcie minimalnej 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby przy ustalaniu wysokości emerytur z zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych prowadziłoby do niedopuszczalnego, bo bezpodstawnego podważenia waloru normatywnego i celu wprowadzenia istotnej zmiany normatywnej wynikającej z dodania szczególnej regulacji art. 15b ustawy zaopatrzeniowej. W porządku chronologicznym, a zatem co do zasady, okresy służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej,

przypadały bowiem w okresie 15 „pierwszych” (początkowych) lat służby stanowiącej tytuł nabycia uprawnień z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy, przeto wykładnia zmierzająca do zachowania co najmniej 40% podstawy wymiaru emerytury takich osób w drodze odpowiedniego stosowania do nich art. 15 ust. 1 *in principio* ustawy zaopatrzeniowej, wykluczałaby, a co najmniej w istotny sposób ograniczałaby ustanowioną w art. 15b ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1b tej ustawy zasadę wyliczania wysokości emerytury z zastosowaniem współczynnika 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. Inaczej rzecz ujmując, żądanie stosowania tego normatywnie obniżonego przelicznika procentowego dopiero za każdy kolejny (powyżej 15 lat) rok służby lub okres równorzędny z taką służbą (art. 13 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej) w istocie rzeczy wykluczałoby zastosowanie tego ustawowego przelicznika: całkowicie w przypadku osób pobierających emeryturę zaopatrzeniową wyłącznie z tytułu pełnienia służby w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa PRL, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej; albo prowadziłoby do ograniczonego („kadłubowego”) stosowania tego ustawowego przelicznika w przypadkach, gdyby okresy pełnienia takiej służby podlegały uwzględnieniu do wymaganej „zaopatrzeniowej” wysługi emerytalnej. W ocenie Sądu Najwyższego, tego typu możliwość musiałaby jednoznacznie i wyraźnie wynikać z treści art. 15b ustawy zaopatrzeniowej, który nie zawiera formuły, zasady ani takich możliwości interpretacyjnych, które uzasadniałby stanowisko, że emerytura osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, a których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, wynosi zawsze co najmniej 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i dopiero następnie wzrasta według wskaźników określonych tym przepisem. Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie zawiera gwarancji minimalnej co najmniej 40% podstawy wymiaru emerytury z tytułu lub w związku z okresami pełnienia służby w organach bezpieczeństwa PRL, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej. Przeciwnie, w przepisie tym prawodawca kategorycznie ustanowił jednoznacznie czytelną zasadę, że za okresy pełnienia takiej służby emerytura wynosi 0,7% podstawy jej wymiaru (ust. 1 pkt 1), z jedynym wyjątkiem uregulowanym w art. 15b ust. 3 i 4. Do wyliczenia wysokości takiej emerytury

uwzględnia się ponadto po 2,6% podstawy wymiaru - za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4, z wyłączeniem jednak okresów równorzędnych służby w organach bezpieczeństwa państwa (art. 13 ust. 1 pkt 1b), które uwzględniane są na zasadzie wynikającej z art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, tj. po 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia. Odpowiednie stosowanie art. 14 i 15 ustawy do osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, oznacza zatem tylko uzyskanie przewidzianych w art. 14 i 15 wzrostów lub zwiększeń (przywilejów) emerytalnych z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy z tytułu i za okresy innej służby - niż służba w ustawowo wskazanych organach bezpieczeństwa państwa, w tym przywilejów wynikających z korzystnego (uprzywilejowanego) traktowania między innymi okresów poprzedzających lub przypadających po zwolnieniu ze służby przy ustalaniu wysokości tzw. emerytur mundurowych. Wyrażona w art. 15 ust. 1 *in principio* ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zasada przysługiwania co najmniej 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby dotyczy wprawdzie okresów pozostawania w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., ale nie ma zastosowania do okresów równorzędnych z taką służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1b tej ustawy. Tylko okresy równorzędne, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4, uwzględnia się do wyliczenia wysokości emerytury z przelicznikiem 2,6% podstawy jej wymiaru (art. 15b ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniowej), natomiast okresy równorzędne, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1b tej ustawy, tj. okresy pełnienia służby w latach 1944-1990 w strukturach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjnej, podlegają przeliczeniu wskaźnikiem 0,7% za każdy rok takiej służby na podstawie art. 15b ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Nie można uznać, że w sprawie występuje zagadnienie prawne lub zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawa, jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii prawnej prezentowanej przez skarżącego i wyraził swój pogląd we wcześniejszym orzeczeniu co do interpretacji wskazywanych w podstawach kasacyjnych przepisów, a nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 12 grudnia 2008 r.,

II PK 220/08, LEX nr 523522 oraz z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNAPIUS - wkładka z 2003 r. nr 13, poz. 5).

Przechodząc do kolejnych kwestii przedstawianych we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, podkreślić należy, że istotne zagadnienie prawne, jak też potrzeba wykładni przepisów wynika z problemu o charakterze prawnym, powstałym na tle konkretnego przepisu prawa, mającym charakter rzeczywisty w tym znaczeniu, że jego rozwiązanie stwarza realne i poważne trudności. Problem ten musi mieć jednocześnie charakter uniwersalny, przez co należy rozumieć, że jego rozwiązanie powinno służyć rozstrzygnięciu innych podobnych spraw. Chodzi więc o przedstawienie wyraźnych wątpliwości co do określonego przepisu (normy) lub zespołu przepisów (norm), albo szerzej i bardziej ogólnie - wątpliwości co do pewnego uregulowania prawnego (instytucji prawnej). Z przedstawionego przez wnoszącego skargę istotnego zagadnienia prawnego musi jednak wynikać, jaki jest konkretny problem prawny, na czym polegają istotne wątpliwości (na przykład interpretacyjne), na czym polega rozbieżność w orzecznictwie i jakich kwestii owa niejednorodność dotyczy. Sformułowane zagadnienie winno 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 (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 4 lutego 2000 r., sygn. akt II CZ 178/99, OSNC 2000 nr 7-8, poz. 147, z dnia 16 kwietnia 2008 r., I CZ 11/08, LEX nr 393883).

Należy także wskazać, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, rozstrzygnięcie istotnego zagadnienia prawnego nie może się sprowadzać do odpowiedzi na wątpliwości skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze prostego zastosowania przepisów (postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 grudnia 2004 r., I UK 187/04,

niepubl.; z 16 marca 2009 r., III UK 90/08, LEX nr 707909; z 25 stycznia 2012 r., II UK 232/11, LEX nr 1215437; z 14 marca 2012 r., I PK 185/1, LEX nr 1214540).

Skarżący nie zawarł we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej argumentacji, która uzasadniałaby jej przyjęcie do rozpoznania. Wątpliwości skarżącego co do możliwości zakwalifikowania Biura Informatyki MSW jako organu bezpieczeństwa państwa uzasadnione zostały tym, że Biuro to istniało równolegle (przez ponad 13 lat) z Biurem „C” MSW, a odnośnie do Biura „C” tym, że wykonywało ono czynności nie tylko dla Służby Bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim dla Milicji Obywatelskiej, a jego pracownikami byli głównie funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej. Zatem zdaniem skarżącego, brak podstaw do kwalifikacji Biura Informatyki do organów bezpieczeństwa państwa, ponieważ Biuro Informatyki nie było poprzedniczką Biura „C”, gdyż Biuro „C” nie powstało w wyniku likwidacji Biura Informatyki. W odniesieniu zaś do Biura „C” brak możliwości takiej kwalifikacji wynika z zakresu wykonywanych przez nie zadań (nie tylko na potrzeby Służby Bezpieczeństwa) i zatrudniania w nim funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej.

Przepis art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej, jako zawierający legalną definicję pojęcia jednostki Służby Bezpieczeństwa, jest wystarczający do rozstrzygnięcia, czy dana jednostka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych była jednostką Służby Bezpieczeństwa a zarazem organem bezpieczeństwa państwa w rozumieniu tej ustawy. Zgodnie z nim, jednostkami Służby Bezpieczeństwa, w rozumieniu ustawy, są te jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, oraz te jednostki, które były ich poprzedniczkami. Kwestia zaś, czy dana jednostka Ministerstwa Spraw Wewnętrznych podlegała rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa zależy od ustaleń faktycznych, a nie od wykładni prawa. W związku z tym ani nie stanowi przedmiotu kontroli kasacyjnej (art. 398<sup>3</sup> § 3 oraz art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), ani też nie może służyć do konstruowania istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.

Nie budzi też wątpliwości, że użytego w przywołanym wyżej przepisie zwrotu „poprzedniczki” nie można sprowadzać wyłącznie do sytuacji, w której występowało ustanie bytu danej jednostki i powstanie w jej miejsce nowego podmiotu. Zatem poprzedniczką jednostki Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w

rozumieniu powyższego przepisu była także jednostka, która uległa likwidacji, a jej strukturę (etaty) i zadania przekazano innej, istniejącej wcześniej, jednostce Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, która następnie podlegała rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa.

W świetle powyższego odpowiedź na postawione pytanie (odnośnie do Biura Informatyki) nie nastręcza trudności. Skoro, zgodnie z ustaleniami faktycznymi Sądu drugiej instancji, struktury Biura Informatyki MSW od 1 kwietnia 1980 r. (zgodnie z zarządzeniem organizacyjnym nr 016 ministra z 31 marca 1980 r.) zostały włączone w skład Biura „C”, stanowiącego jednostkę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, to Biuro Informatyki było poprzedniczką Biura „C”. Z kolei, jeśli wedle ustaleń Sądu drugiej instancji, Biuro „C” podlegało rozwiązaniu w chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, to stanowiło ono organ bezpieczeństwa państwa. W rezultacie również Biuro Informatyki MSW było organem bezpieczeństwa państwa.

Skarżący nie zdołał zatem wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania jego skargi przez Sąd Najwyższy, wobec czego z mocy art. 398<sup>9</sup> k.p.c., należało postanowić jak w sentencji.