

POSTANOWIENIE

Dnia 14 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z wniosku J. S.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w W.
o wysokość emerytury policyjnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 lutego 2017 r.,
na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 13 sierpnia 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od wnioskodawcy na rzecz organu emerytalnego kwotę 120 (sto dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 13 sierpnia 2015 r., po rozpoznaniu sprawy J. S. przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. o wysokość emerytury policyjnej, na skutek apelacji obydwu stron od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 6 grudnia 2013 r. (mocą którego zmieniono decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 27 listopada 2009 r. w ten sposób, że zaliczono J. S. okres od dnia 15 kwietnia 1982 r. do dnia 30 kwietnia 1982 r. w wysokości 2,6% podstawy wymiaru, a w pozostałym zakresie odwołanie oddalono), oddalił obie apelacje.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną odwołującego się. Skargę oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania, mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie art. 328 § 2 k.p.c. i 382 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., przez pominięcie materiału dowodowego o istotnym znaczeniu dla sprawy i brak ustalenia istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy faktów w postaci faktycznie wykonywanych przez ubezpieczonego czynności oraz ich charakteru podczas służby w okresie od 16 października 1967 r. do 30 kwietnia 1982 r. w Granicznej Placówce Kontrolnej w G., podlegającej zdaniem Sądu Apelacyjnego w (...), Zwiadowi Wojsk Ochrony Pogranicza, które zostały uznane za organy 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 2013 r., poz. 1388 ze zm.) i nie odniesienie się do nich w uzasadnieniu wyroku, co w konsekwencji uniemożliwia właściwą kontrolę kasacyjną orzeczenia. Ponadto skarżący podniósł zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego: 1/ art. 15 b 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 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w związku z 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, przez błędną jego wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie, co wynikało z ograniczenia się przez Sąd Apelacyjny w [...] wyłącznie do wykładni językowej i tym samym pominięcie wykładni celowościowej oraz funkcjonalnej, która w niniejszym przypadku powinna być zastosowana, co skutkowało przyjęciem, że sam fakt pełnienia przez ubezpieczonego służby w Granicznych Placówkach Kontrolnych, podlegających zdaniem Sądu Apelacyjnego w [...], Zwiadowi Wojsk Ochrony Pogranicza, które zostały uznane za organy 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 był dla Sądu Apelacyjnego w (...) wystarczający do zastosowania wskazanego przepisu, podczas gdy uwzględnienie faktycznie wykonywanych przez ubezpieczonego czynności w ramach jego pracy w Granicznej Placówce Kontrolnej w G. w okresie od 16 października 1967 r. do 30 kwietnia 1982 r. oraz ich charakteru (o co ubezpieczony wnosił w apelacji i na co wskazywały zgromadzone w sprawie dokumenty) na skutek zastosowania wykładni celowościowej oraz funkcjonalnej nie pozwoliłoby na zastosowanie wskazanego przepisu; 2/ art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów przez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że służba w Granicznych Placówkach Kontrolnych była służbą w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, podczas gdy zastosowanie prawidłowej wykładni prowadzi do wniosku przeciwnego.

Jako przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania odwołujący się wskazał istotne zagadnienie prawne sprowadzające się do pytania: czy w przypadku stosowania 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, należy ograniczyć się tylko i wyłącznie do wykładni językowej wskazanego przepisu i do badania jedynie tego, czy ubezpieczony pełnił 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, czy też należy zastosować wykładnię celowościową oraz funkcjonalną, badając zakres faktycznie wykonywanych przez ubezpieczonego czynności oraz ich charakter? Odwołujący powołał się ponadto na oczywistą zasadność skargi kasacyjnej. Wskazał, że nie jest możliwa prawidłowa kontrola zaskarżonego orzeczenia z uwagi na brak odniesienia się przez Sądy obu instancji do zarzutów stawianych przez ubezpieczonego, który w swoich pismach

procesowych i wnioskowanych dowodach wskazywał, że pełniona przez niego służba jako młodszego kontrolera odpowiedzialnego za ochronę granicy i kontrolę ruchu granicznego oraz technika kryminalistyki nie miała nic wspólnego z istotą, celem oraz charakterem służb bezpieczeństwa państwa w okresie PRL. Powyższe skutkowało nierozpoznanie sprawy co do istoty. Skarżący wskazał ponadto, że skoro zarówno Wojska Ochrony Pogranicza, jak i wchodzące w ich strukturę organizacyjną Graniczne Placówki Kontrolne podlegały licznym zmianom organizacyjnym w zakresie ich podległości w strukturach instytucji państwowych w okresie służby ubezpieczonego, a brak jest jednoznacznego wskazania, że w tym okresie Graniczne Placówki Kontrolne były częścią Zwiadu, to brak jest podstaw do uznania, że w takim stanie faktycznym zastosowanie powinien mieć art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. Zatem także z tego względu niemożliwe jest jednoznaczne uznanie Granicznych Placówek Kontrolnych za organy bezpieczeństwa państwa w rozumieniu 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.

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 juretrycznej 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.

W razie powołania przesłanki 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).

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że skarga kasacyjna w zakresie wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania oraz jego uzasadnienia nie spełnia wymagań stawianych temu nadzwyczajnemu środkowi zaskarżenia.

Podnoszona przez skarżącego potrzeba wykładni przepisów prawnych sprowadza się do wyjaśnienia kwestii, czy w przypadku stosowania 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 należy ograniczyć się tylko i wyłącznie do wykładni językowej wskazanego przepisu i do badania jedynie tego, czy ubezpieczony pełnił 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, czy też należy zastosować wykładnię celowościową oraz funkcjonalną, badając zakres faktycznie wykonywanych przez ubezpieczonego czynności oraz ich charakter?

Kwestia ta była już jednak przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, który między innymi w uzasadnieniu uchwały z dnia 14 października 2015 r., III UZP 8/15 (OSNP 2016 nr 4, poz. 47) zauważył, że hipotezą zawartej w powołanym przepisie normy prawnej objęte są osoby pełniące służbę w organach bezpieczeństwa państwa i pozostające w tej służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. Przepis ten nie posługuje się pojęciem funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa ani nie odsyła do przepisów regulujących ich status, tj. między innymi ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działalności podległych mu organów (Dz.U. Nr 38, poz. 172) czy też ustawy z dnia 3 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 38, poz. 181 ze zm.) albo zarządzenia nr 53 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 2 lipca 1990 r. w sprawie określenia stanowisk zajmowanych przez funkcjonariuszy byłej Służby Bezpieczeństwa oraz jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w których pełnili oni służbę. Dyspozycja omawianej normy prawnej skierowana jest zatem do wszystkich osób będących adresatami ustawy zaopatrzeniowej, które pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Punkt ciężkości został bowiem przeniesiony ze statusu personalnego funkcjonariusza Służby Bezpieczeństwa na status jednostki organizacyjnej, w jakiej pełniona była służba. Także w innych swoich wyrokach Sąd Najwyższy podkreślał, że z punktu

widzenia omawianej normy prawnej istotne jest samo pełnienie służby w organach uznanych za organy bezpieczeństwa państwa, a nie faktycznie wykonywane przez ubezpieczonego w ramach owej służby czynności i ich ocena. W świetle obowiązującego prawa brak uzasadnionych przesłanek do przyjęcia, że oprócz kryterium pełnienia służby w organie bezpieczeństwa państwa, doniosłość prawną dla ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego ma przesłanka w postaci rodzaju wykonywanych przez funkcjonariusza zadań w tym organie, a stwierdzenie braku realizowania czynności operacyjnych skutkuje obliczeniem emerytury jedynie po myśli art. 15 ustawy z 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 (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., II UK 246/14, LEX nr 1794314).

Wobec wyjaśnienia spornej kwestii w orzecznictwie Sądu Najwyższego, sformułowane przez skarżącego zagadnienie prawne pozbawione jest cechy istotności. W rezultacie chybiona jest też teza o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej wynikającej z niewyjaśnienia przez Sąd drugiej instancji faktycznie wykonywanych przez ubezpieczonego czynności w ramach służby pełnionej w organach bezpieczeństwa państwa.

Z kolei co się tyczy sugerowanej przez skarżącego oczywistej zasadności skargi kasacyjnej będącej wynikiem błędnego zakwalifikowania Granicznych Placówek Kontrolnych do organów bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, wypada zauważyć, że według ustaleń Sądu Apelacyjnego, placówki te podlegały Zwiadowi Wojsk Ochrony Pogranicza i należy kwalifikować je jako organy bezpieczeństwa państwa. Skarżący zdaje się kwestionować powyższe ustalenia Sądu drugiej instancji. Tymczasem za ugruntowany w orzecznictwie należy uznać pogląd, zgodnie z którym na etapie przedsądu znajduje zastosowanie art. 398¹³ § 2 k.p.c. stanowiący, że w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powoływanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany

ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. W przeciwnym razie zachodziłby dysonans między etapem przedsądu i późniejszym rozpoznaniem podstaw kasacyjnych z ograniczeniami wynikającymi z tego przepisu, a także z art. 398³ § 3 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 lutego 2014 r., I UK 408/13, LEX nr 1646932). Granicę ustaleń stanu faktycznego stanowi zatem postępowanie przed sądem powszechnym i brak jest podstaw, aby na etapie przedsądu inaczej oceniać materiał dowodowy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2014 r., I UK 376/13, LEX nr 1646131). Przyczyny kasacyjne muszą zaś być powiązane z ustalonym w sprawie stanem faktycznym (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2002 r., III CZP 76/01, LEX nr 53308, czy też z dnia 9 kwietnia 2008 r., II PZP 5/08, OSNP 2009 nr 15-16, poz. 203). Skoro kwestie dotyczące ustalonych faktów nie stanowią przedmiotu kontroli kasacyjnej, to opartemu na tej podstawie wnioskowi o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania towarzyszą niedopuszczalne motywy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2012 r., II PK 278/11, LEX nr 1214574, czy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2014 r., V CSK 140/13, LEX nr 1458681). W konsekwencji należy przyjąć, że w niniejszej sprawie nie zachodzi też oczywista zasadności skargi.

Reasumując: wobec niewykazania istnienia powołanych w skardze kasacyjnej przesłanek przedsądu, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. należało orzec jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. i § 11 ust. 2 i § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 490, ze zm.), przy czym nie znaleziono podstaw do zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego w poczwórnej wysokości stawki minimalnej, o co wnosił organ rentowy.