

Sygn. akt II UK 163/16

POSTANOWIENIE

Dnia 14 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriłło

w sprawie z wniosku L. W.

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 6 maja 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r., po rozpoznaniu sprawy L. W. 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 26 listopada 2013 r. (mocą którego zmieniono decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. z dnia 10 grudnia 2009 r. w ten sposób, że okres służby L. W. od dnia 1 października 1975 r. do dnia 30 czerwca 1978 r. nakazano liczyć wskaźnikiem podstawy wymiaru emerytury po 2,6%, a w pozostałym zakresie odwołanie oddalono), oddalił obie apelacje.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną odwołującego się. Skargę oparto na podstawie: 1/ naruszenia przepisów postępowania przez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, co ma istotne znaczenie dla wyniku sprawy; 2/ błędnej wykładni art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz.U. Nr 63, poz. 425); 3/ błędnej wykładni art. 15b ust. 2 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, Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.); 4/ naruszeniu norm prawa międzynarodowego – Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Rezolucji Nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Jako przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania odwołujący się wskazał potrzebę dokonania wykładni przepisów prawa: art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i art. 15b ust. 2 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, Służby Więziennej oraz ich rodzin. W uzasadnieniu wniosku podkreślił, że analiza orzecznictwa wskazuje, iż istnieje potrzeba ustalenia zasad oceny służby funkcjonariusza pod kątem, czy pełnił od służbę w organach bezpieczeństwa państwa czy też nie. Do kwestii wymagających wykładni Sądu Najwyższego należy, w ocenie skarżącego, rozstrzygnięta niekorzystnie dla niego w zaskarżonym wyroku kwestia uznania okresu służby w Biurze [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych za służbę w organach bezpieczeństwa państwa. Ocena ta jest, zdaniem odwołującego się, sprzeczna z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października

2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, ponieważ nie jest prawdą, że całość zadań Biura [...] po jego rozwiązaniu została przejęta przez Departament [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

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.

W razie powołania 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, że 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).

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 Biuro [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – jak ustalił Sąd Apelacyjny – należy kwalifikować jako organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnieniu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów, skoro nie jest prawdą, że całość zadań Biura [...] po jego rozwiązaniu została przejęta przez Departament [...] Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Sygnalizowane przez skarżącego wątpliwości prawne zostały wyjaśnione w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14

października 2015 r., III UZP 8/15 (OSNP 2016 nr 4, poz. 47), w której stwierdzono, iż przepis art. 15b ustawy z dnia 19 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; dalej jako ustawa zaopatrzeniowa) został wprowadzony do ustawy zaopatrzeniowej z mocy art. 1 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). Zgodność tego przepisu z art. 2, art. 10, art. 30 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, a nadto z art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK – A 2010 nr 2, poz. 15), zaś Europejski Trybunał Praw Człowieka decyzją nr 15189/10 z dnia 14 maja 2013 r. stwierdził, że ustawa zmieniająca swoją treścią normatywną nie narusza art. 3, art. 6 § 1 i 2, art. 7, art. 8 i art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 1 Protokołu nr 1 do tej Konwencji.

Hipotezą zawartej w art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej normy prawnej objęte są zatem 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. 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.

Przepis art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej nie definiuje pojęcia organów bezpieczeństwa państwa, odsyłając w tym zakresie do art. 2 ustawy lustracyjnej. Warto zauważyć, że zawarte w art. 15b ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej odesłanie dotyczy tylko tego przepisu ustawy lustracyjnej, a zarazem całej jego treści normatywnej. Jest to o tyle istotne, iż art. 2 ustawy lustracyjnej definiuje pojęcie organów bezpieczeństwa państwa zarówno w swoim ust. 1 jak i ust. 3. Rozstrzygnięcie kwestii zakwalifikowania danej jednostki organizacyjnej, w której pełniona była służba, do organów bezpieczeństwa państwa wymaga rozważenia jej statusu z punktu widzenia obu tych przepisów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy lustracyjnej, organami bezpieczeństwa państwa, w rozumieniu tego aktu, są instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych. Przepis ten trzeba jednak interpretować w związku z przepisem ust. 3 powołanego artykułu, zgodnie z którym 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. Zważywszy, że jednostkami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na szczeblu centralnym i terenowym, do których nawiązuje przepis art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej, są jednostki wymienione w ust. 1 pkt 5 tego artykułu, właściwa wykładnia obydwu przepisów prowadzi do wniosku, że jednostkami Służby Bezpieczeństwa są te instytucje centralne Służby Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz podległe im jednostki terenowe w wojewódzkich, powiatowych i równorzędnych komendach Milicji Obywatelskiej oraz wojewódzkich, rejonowych i równorzędnych urzędach spraw wewnętrznych, które z mocy prawa podlegały rozwiązaniu w chwili zorganizowania

Urzędu Ochrony Państwa. Wypada zauważyć, że art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej traktuje jako jednostki Służby Bezpieczeństwa te jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które podlegały rozwiązaniu do chwili zorganizowania Urzędu Ochrony Państwa, czyli do momentu uzyskania przez Urząd organizacyjnej i technicznej zdolności do funkcjonowania po rozwiązaniu Służby Bezpieczeństwa oraz do przejęcia i kontynuowania niektórych zadań dotychczas przypisanych tejże Służbie.

Rozwiązanie Służby Bezpieczeństwa nastąpiło z mocy art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.; dalej jako ustawa o UOP), który stanowił, że z chwilą utworzenia Urzędu Ochrony Państwa Służba Bezpieczeństwa zostaje rozwiązana. Natomiast ust. 2 tego artykułu nakazywał Ministrowi Spraw Wewnętrznych przekazanie nowo utworzonym organom centralnym, zgodnie z ich kompetencjami, dokumentów, mienia oraz etatów pozostających dotychczas w dyspozycji Służby Bezpieczeństwa. Przepis ten nie przesądza, które jednostki organizacyjne MSW i ich terenowe odpowiedniki były organami Służby Bezpieczeństwa. Kwestię tę wyjaśnia natomiast zarządzenie nr 043/90 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1990 r. w sprawie zaprzestania działalności Służby Bezpieczeństwa, wydane - jak zaznaczono we wstępie do tego aktu - w celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o UOP.

Skoro - jak podkreślono we wstępie do tego aktu - zarządzenie zostało wydane w celu wykonania postanowień art. 129 ustawy o UOP, który stanowi o likwidacji Służby Bezpieczeństwa, to znaczy, że te jednostki organizacyjne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych szczebla centralnego i terenowego były w chwili utworzenia Urzędu Ochrony Państwa w strukturach Służby Bezpieczeństwa i z mocy prawa podlegały rozwiązaniu.

Skarżący formułując istotne zagadnienie prawne sprawy zmierza w rzeczywistości do podważenia ustaleń Sądów orzekających w zakresie zmian organizacyjnych, jakim podlegało Biuro [...] MSW, w którym pełnił on służbę w spornym okresie. 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). Zważywszy, że przyczyny kasacyjne muszą 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), wypada zauważyć, że sygnalizowana przez skarżącego potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości nawiązuje do wskazanych w podstawie skargi kasacyjnej kontrowersji dotyczących stwierdzonych w sprawie faktów. Te kwestie, dotyczące ustalonych faktów, nie stanowią przedmiotu kontroli kasacyjnej, w związku z czym opartemu na tej podstawie wnioskowi o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania towarzyszą niedopuszczalne motywy (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).

Na marginesie trzeba nadmienić, że Sąd Najwyższy zajmował już analogiczne stanowisko w odniesieniu do ubezpieczonych pełniących służbę w Biurze [...] MSW, (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2015 r., II UK 201/15, niepublikowane).

Reasumując: wobec niewykazania istnienia powołanej w skardze kasacyjnej przesłanki przedsądu, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.