

Sygn. akt II UK 375/13

POSTANOWIENIE

Dnia 3 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku M. K.
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 3 grudnia 2013 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z
dnia 15 października 2012 r., sygn. akt III AUa [...],

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Ubezpieczony – M. K. - wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu
Apelacyjnego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w [...] z dnia
15 października 2012 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego
przez niewłaściwą wykładnię art. 15b 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) „budzą poważne wątpliwości co do
zgodności przepisów tego przepisu z przepisami Konwencji o ochronie praw
człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 roku,

ratyfikowanej przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 roku (Dz. U. z 1993 roku nr 61, poz. 284), tj., a w szczególności z: art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zakaz poniżającego traktowania) oraz art. 47 Konstytucji RP, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (prawa do rzetelnego procesu) oraz art. 45 i 77 ust. 2 Konstytucji RP, art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (efektywna ochrona prawna) w związku z art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 47 Konstytucji RP, art. 14. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka (prawo do niedyskryminacji) w związku z art. 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) oraz art. 47 Konstytucji RP, art. 1 protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (poszanowanie własności) w związku z art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w związku z art. 18 Konwencji, a także art. 7, 9, 37, 44, 47 i 78 Konstytucji RP”.

Skarżący zarzucił także błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 13a ust. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegające na przyjęciu przepisu niezgodnego z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji w związku z art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez to, że wyłączając stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w sprawie informacji o przebiegu służby wydanej przez Instytut Pamięci Narodowej, będącej faktycznie decyzją administracyjną, pozbawia wnioskodawcę prawa do rozpoznania sprawy w dwuinstancyjnym postępowaniu administracyjnym oraz prawa do sądowej kontroli prawidłowości rozstrzygnięcia wydanego przez Instytut Pamięci Narodowej, a przez to błędne zaliczenie okresu służby w Milicji Obywatelskiej jako pracy w organach bezpieczeństwa państwa, a także naruszenie przepisów postępowania, „jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”, a w szczególności art. 224 § 1 k.p.c. w związku z art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c., a także art. 385 i 386 k.p.c.”

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania „ze względu na potrzebę eliminacji nieprawidłowości wynikłych podczas toczącego się

postępowania oraz rozstrzygnięcia istotnych w tej sprawie zagadnień prawnych, których rozstrzygnięcie pozwoli na wyeliminowanie rozbieżności i wątpliwości w orzecznictwie sądowym oraz prawidłowe ustalenie wysokości żądanej przez poszkodowanego emerytury w przedmiotowej sprawie”.

W uzasadnieniu skarżący podniósł potrzebę wykładni przepisów „art. 15b ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 roku wraz z preambułą 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. 2009 r. Nr 24 poz. 145; dalej: ustawa zmieniająca z 2009 r.), a mianowicie czy przepis ten jest zgodny z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i Konstytucji RP” oraz „art. 13a ust. 6 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 (Dz. U. 2004 r. Nr 8 poz. 67 ze zm.; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), dodany przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej z 2009 r. Przywołany przepis budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych szczególnie w kontekście niniejszej sprawy, w której: funkcjonariusz został pozytywnie zweryfikowany w 1990 r. według ówczesnie obowiązujących zasad i poinformowany, że w dotychczasowej służbie nie naruszył prawa i wykonywał tę służbę w organach Państwa ustanowionych przez Sejm, Radę Państwa, Radę Ministrów i Ministrów”.

Wskazano także, że „niniejsza skarga jest oczywiście uzasadniona, gdyż: zaskarżone orzeczenie w sposób oczywisty narusza przepisy postępowania tj. art. 378 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c. ponieważ Sąd drugiej instancji nie rozpoznał wszystkich zarzutów apelacyjnych podniesionych przez powoda w apelacji, a więc doszło do niewłaściwej kontroli przez Sąd II instancji. Warto przywołać stanowisko

SN w postanowieniu z dnia 31.10.2005r., IVCK 385/05 (niepublikowane), w którym stwierdził, że brak merytorycznego stanowiska Sądu drugiej instancji w odniesieniu do zgłoszonych w apelacji zarzutów jest takim naruszeniem przepisów postępowania, które mogą mieć wpływ na wynik sprawy, bowiem w tej sytuacji zaskarżone orzeczenie stwarza jedynie pozory przeprowadzenia kontroli instancyjnej”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 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.

Odnosząc się do powołanych istotnych zagadnień prawnych, 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 jej uzasadnieniu 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. 15b 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, przypadają 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" usługi 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 uzasadniałyby 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 wprowadzie 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).

Trzeba też podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. K 6/09 (OTK-A 2010 nr 2, poz. 15) orzekł, że art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest zgodny z art. 2, art. 10, art. 30, art. 32 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 42 Konstytucji. Nie należy też pomijać analizowanego łącznie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w tym orzeczenia z dnia 14 maja 2013 r. nieuwzględniającego zarzutów skarżących, którym zmniejszono podstawę wymiaru do 0,7% za okres pracy w organach bezpieczeństwa, a ściślej uznającego te skargi skierowane przeciwko Polsce za niedopuszczalne, co spowodowało ich nieprzyjęcie do rozpoznania (sprawa Cichopek i innych - 15189/10 i dalsze).

Jeśli zaś chodzi o art. 13a ust. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w kontekście jego zgodności z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji RP, to wskazać należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2011 r., K 36/09 (OTK-A 2012 nr 1, poz. 3), w którym orzeczono, że: „art. 13a ust. 6 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 (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410, z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786 oraz z 2010 r. Nr 113, poz. 745) jest zgodny z art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Z powyższych przyczyn nie można uznać, że skarga jest oczywiście uzasadniona w zakresie naruszenia art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. Zgodnie z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., skuteczność zarzutów naruszenia przepisów postępowania zależy od tego, czy uchybienia te mogły mieć wpływ na wynik sprawy.

Stąd też nawet oczywista ich obraza, która nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, nie jest podstawą do stwierdzenia, że skarga jest oczywiście uzasadniona, co też ma miejsce w niniejszej sprawie.

Skarżący nie zdołał zatem wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania jego skargi przez Sąd Najwyższy, wobec czego z mocy art. 398⁹ k.p.c., należało postanowić jak w sentencji.

aw