

POSTANOWIENIE

Dnia 17 maja 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku B. Ś.
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 17 maja 2017 r.,
na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawczyni od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 13 listopada 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Odwołująca się B. Ś. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 13 listopada 2015 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie przepisów postępowania przez niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, co ma istotne znaczenie dla wyniku sprawy; błędną wykładnię 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 2016 r., poz. 1721 ze zm. – dalej jako ustawa lustracyjna); błędną wykładnię art. 15 b 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm. - dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy); naruszenie norm prawa międzynarodowego - Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Rezolucji Nr 1096 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 27 czerwca 1996 r.

Skarżąca wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, „wobec istnienia potrzeby dokonania wykładni 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 oraz wykładni art. 15 b ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, BOR, PSP i SW oraz ich rodzin”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie trzeba przypomnieć, że ograniczenia dopuszczalności wnoszenia skargi kasacyjnej wynikają z konstytucyjnej roli Sądu Najwyższego w systemie organów wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1254 ze zm.), rolą tego Sądu w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości pozostaje zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne i rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach. Skarga kasacyjna nie jest więc (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia, gdy się weźmie nadto pod uwagę, że Konstytucja w art. 177 ust. 1 gwarantuje jedynie dwuinstancyjne postępowanie. Ewentualna możliwość dalszego postępowania, w tym postępowania przed Sądem Najwyższym, stanowi uprawnienie dodatkowe, które może zostać obwarowane szczególnymi

przesłankami, w tym określonymi w art. 398⁹ § 1 k.p.c.

Stosownie do 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 jest oczywiście uzasadniona (pkt 4).

Należy wskazać, że przedstawione przez skarżącą pierwsze zagadnienie dotyczy 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 emerytury zaopatrzeniowe 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 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.

Sąd Najwyższy uznaje, że skarżąca nie przedstawiła argumentów mogących podważyć przedstawioną wykładnię odnośnie do rozumienia „odpowiedniego” stosowania art. 14 i 15 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie budzi sporów ani w judykaturze, ani w doktrynie, że wyodrębnia się trzy przypadki odpowiedniego stosowania przepisów prawa, a mianowicie gdy przepis dotyczący zakresu danego zagadnienia: 1) stosuje się wprost bez żadnych zmian do zakresu innego zagadnienia; 2) stosuje się z pewnymi zmianami do zakresu innego zagadnienia; 3) nie może być w ogóle stosowany do zakresu innego zagadnienia ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tego innego zagadnienia.

W przypadku odpowiedniego stosowania art. 15 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w uchwale przyjęto, że zachodzi właśnie trzeci z tych przypadków, gdyż gwarancja zachowania 40% podstawy wymiaru emerytury za okresy służby w ustawowo wskazanych organach bezpieczeństwa państwa podważałaby walor normatywny i cel regulacji art. 15b 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 2003 nr 13, poz. 5).

Jeśli natomiast chodzi o zagadnienie, dotyczące kwalifikacji prawnej Akademii Spraw Wewnętrznych, to w świetle art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lustracyjnej wprost wymieniono tę jednostkę jako organ bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy. Skarżąca zatem błędnie upatruje podstawy takiej kwalifikacji w art. 2 ust. 3 ustawy lustracyjnej.

Trzeba też podkreślić, że art. 15b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy stanowi, że w przypadku osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji, i która pozostawała w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi (...). Przepis ten nie odnosi się w ogóle do wykonywanych przez funkcjonariusza czynności. Krąg podmiotowy adresatów unormowania wyznacza - poza pozostawaniem w służbie przed 2 stycznia 1999 r. - jako jedyne kryterium pełnienie służby w organie bezpieczeństwa państwa. Zawężanie tego kręgu poprzez wskazanie dodatkowego wyznacznika w postaci niewykonywania/wykonywania czynności operacyjnych przez funkcjonariusza, stanowi o błędnej wykładni przepisu, dokonanej wbrew jego literalnemu brzmieniu. Nie ma zatem żadnych podstaw do przyjęcia, że na potrzeby ponownego, w tym przypadku, ustalenia wysokości emerytury rodzaj wykonywanych zadań decyduje o tym, czy funkcjonariusz pełnił służbę w organie bezpieczeństwa państwa, jeśli tę służbę w tak kwalifikowanej jednostce organizacyjnej pełnił. Powyższy pogląd w pełni znajduje potwierdzenie w rozważaniach Trybunału Konstytucyjnego, zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., K 6/09 (OTK- A 2010 nr 2, poz. 15). Trybunał w pkt 6.2 rozważań prawnych podał, że: „(...) W żadnym przypadku wybór służby w tajnej policji politycznej państwa komunistycznego nie zasługuje na aprobatę, niezależnie od komórki organizacyjnej i stanowiska służbowego funkcjonariusza.” (...). Według Trybunału, ustawodawca negatywnie ocenił sam fakt podjęcia służby w organach bezpieczeństwa Polski Ludowej - ze względu na

jednoznacznie ujemną ocenę tych organów. Bez znaczenia pozostaje więc okoliczność rodzaju zadań realizowanych przez funkcjonariusza w ramach służby w organie bezpieczeństwa państwa (zob. także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 lutego 2015 r., II UK 104/14 oraz z dnia 24 czerwca 2015 r., II UK 246/14 - oba niepublikowane). 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 za niedopuszczalne, co spowodowało ich nieprzyjęcie do rozpoznania (sprawa Cichopek i innych przeciwko Polsce - 15189/10 i dalsze).

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