

POSTANOWIENIE

Dnia 14 kwietnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku K. L.

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 kwietnia 2014 r.,

na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt III AUa (...),

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Odwołujący się – K.L. - wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w (...) z dnia 15 marca 2013 r.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego, „wskutek akceptacji bezpośredniego zastosowania do Skarżącego, mającego już ustalone prawo do emerytury policyjnej, przepisów art. 15b ustawy o emeryturach policyjnych w związku z art. 3 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej, bez uprzedniego ustalenia w postępowaniu po wznowieniu postępowania w przedmiocie ustalenia prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości przed organem rentowym (tryb z art. 149 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 180 § 1 k.p.a. oraz w związku z art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych), czy te przepisy mogą w ogóle znajdować w tym konkretnym przypadku takie zastosowanie ze względu na przesłanki wznowienia

(nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość) wyszczególnione w art. 33 ustawy o emeryturach policyjnych (w brzmieniu obowiązującym na dzień orzekania po wznowieniu postępowania), czy w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz bez uprzedniego rozstrzygnięcia w drodze decyzji kwestii: a) w trybie art. 151 § 1 k.p.a. w związku z art. 180 k.p.a. oraz art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych - o dalszym obowiązywaniu decyzji o ustaleniu prawa Skarżącego do emerytury policyjnej z dnia 2 grudnia 1994 r., albo b) w trybie art. 151 § 2 k.p.a. w związku z art. 180 k.p.a. oraz art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych - o niemożności uchylecia wymienianej decyzji o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej z dnia 2 grudnia 1994 r. i wskazania okoliczności ze względu na które ta niemożność ma miejsce i ze względu na które decyzji tej nie uchylił, bowiem przepis art. 3 ust. 2 cyt. ustawy nowelizacyjnej, ustalając obowiązek wznowienia postępowania, oraz przesądzając, że złożenie odwołania do sądu od decyzji organu emerytalnego (odmawiającej uchylecia decyzji dotychczasowej lub uchylającej decyzję dotychczasową i rozstrzygającej na nowo o istocie sprawy) nie wstrzymuje wykonania decyzji, nie obliguje zarazem, ani do wydania nowej decyzji o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej, ani nie określa trybu prowadzenia postępowania po jego wznowieniu, ani nie ustala podstaw uprawniających lub zobowiązujących organ emerytalny do uchylecia dotychczasowej decyzji, skutkiem czego decyzja o ponownym ustaleniu prawa do emerytury policyjnej K. L. jest co najmniej przedwczesna”.

Skarżący zarzucił także naruszenie przepisów postępowania: art. 233 § 1 k.p.c., nakazującego sądowi dokonywanie oceny wiarygodności i mocy dowodów „na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału” oraz art. 316 § 1 k.p.c., nakazującego sądowi branie za podstawę przy wydawaniu wyroku „stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy”, a skoro w dacie orzekania funkcjonowały w obrocie prawnym równocześnie dwie decyzje ustalające prawo K.L. do emerytury policyjnej, obie znajdujące się w materiałach sprawy (decyzja o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej z dnia 2 grudnia 1994 r. oraz decyzja o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej z dnia 13 października 2009 r.), na skutek niebrania tej okoliczności pod uwagę, przez orzeczenie Sądu (wydane w

zaskarżonym zakresie) dopuszczono do powstania tym samym okoliczności, stanowiącej przesłankę do stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej z dnia 13 grudnia 2009 r. (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.) i uchybienia te miały przez to istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w sposób obrażający zasadę legalizmu (określoną art. 7 i art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 k.p.a. w związku z art. 180 § 1 k.p.a. i w związku z art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych oraz wszystko w związku ze wskazanymi wcześniej przepisami k.p.c., które tutaj naruszono wydanym i zaskarżanym skargą kasacyjną orzeczeniem).

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania „z tego powodu, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, którego ujawniająca się obecność na tle sprawy Skarżącego wymaga bezpośredniej interwencji Sądu Najwyższego w interesie publicznym poprzez kasację zaskarżonego wyroku”.

W obszernym uzasadnieniu wniosku wskazał: „Przepisem art. 2 pkt 3 ustawy nowelizacyjnej, która weszła w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia, dodano do ustawy o emeryturach policyjnych przepis art. 15b ustalający m. in., że osoba 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 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990. W stosunku do osób, o których mowa w art. 15b, które w dniu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej (15.03.2009 r.) otrzymują świadczenia przyznawane na podstawie ustawy o emeryturach policyjnych organ emerytalny właściwy według przepisów ustawy o emeryturach policyjnych „wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń”. Z treści wskazywanego przepisu (art. 3 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej) wynika ponadto, że „złożenie do sądu odwołania od decyzji organu emerytalnego nie wstrzymuje wykonania decyzji”. Przepis art. 3 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej musi być interpretowany ściśle. Obliguje on dyrektora Zakładu Emerytalno- Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do „wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń”, czyli przesądza „z mocy prawa” kwestię, którą normalnie organ emerytalny rozważa

(działając z urzędu lub na wniosek) przed wznowieniem postępowania dokonywanym w drodze postanowienia (art. 149 § 1 k.p.a. w związku z art. 180 § 1 k.p.a. i w związku z art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych). Z przepisu art. 3 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej nie wynika zarazem, by miał on charakter przepisu uchylającego dotychczasową decyzję ustalającą prawo do świadczeń i wysokości tych świadczeń osób, które w dniu wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej (15.03.2009 r.), otrzymywały świadczenia przyznawane na podstawie ustawy o emeryturach policyjnych pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy o ujawnianiu informacji i które pozostawały w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r. W ten jednak sposób i w przekonaniu pełnomocnika Skarżącego kasacyjnie niezasadnie, właściwy organ emerytalny (a za nim sądy obu instancji, w tym Sąd Apelacyjny w (...) w sprawie niniejszej) potraktował ów przepis przejściowy w jego skutkach prawnych, jako szczególną normę prawną, bo zarazem (choć nie wiadomo z jakich przesłanek normatywnych mającą wynikać) niweczącą dalsze obowiązywanie dotychczasowych deklaratoryjnych decyzji o nabyciu prawa do emerytury policyjnej dla wymienionej kategorii osób (potwierdzających nabycie przez nie ex lege ich uprawnień w oparciu o obowiązującą ustawę w dacie ustalania wysokości tego świadczenia) dokładnie z chwilą wydania przez organ emerytalny decyzji ponownie ustalających prawo tych osób do emerytury policyjnej i jej wysokości, z zastosowaniem tym razem wyznacznika określonego w art. 15b ustawy o emeryturach policyjnych (0,7% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok służby). Tego rodzaju następstwo prawne nie da się jednak wywieść z normy prawnej rekonstruowanej z przepisu art. 3 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej. Z informacji przekazanej przez dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Trybunałowi Konstytucyjnemu do sprawy K 6/09, rozpoznawanej przez Trybunał w dniach 13 i 14 stycznia 2010 r. oraz 24 lutego 2010 r., wynika, że decyzje ponownie ustalające prawo wskazanej grupy osób do emerytury policyjnej i jej wysokości wydano wobec 38.563 osób¹. W takiej więc skali występuje zjawisko pozostawania w obrocie prawnym wobec każdej z tych osób równolegle dwóch decyzji o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej i jej wysokości przedstawiających co do wysokości emerytur inne wartości kwotowe świadczeń. Dotychczas rozpoznawane sprawy z odwołań od

tych decyzji nie odnosiły się do sygnalizowanego problemu, a na skutek nie brania tej okoliczności pod uwagę, poprzez orzeczenie Sądu dopuszczono do powstania tym samym okoliczności, stanowiącej przesłankę do stwierdzenia nieważności nowo wydanych decyzji o ustaleniu prawa do emerytury policyjnej (art. 156 § 1 pkt. 3 k.p.a.). Brak jasności co do tych kwestii mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie każdej z tych indywidualnych spraw wskazuje na możliwość uchybienia przez sądy zasadzie legalizmu (określonej w art. 7 i art. 8 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 6 k.p.a. w związku z art. 180 § 1 k.p.a. i w związku z art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych. W obowiązującym systemie prawnym każdorazowo wznowienie postępowania zakończonych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi (a taki charakter miały decyzje ustalające w 38.563 przypadkach prawo do emerytury policyjnej adresatów tych decyzji pełniących służbę przed dniem 2 stycznia 1999 r.) może być realizowane w oparciu o przepis z art. 33 ustawy o emeryturach policyjnych przedstawiający podstawy wznowienia postępowania, ale nie podstawy uchylenia ostatecznych decyzji emerytalnych, i z uwzględnieniem dyspozycji art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy o emeryturach policyjnych, a w dalszej konsekwencji - z uwzględnieniem trybu postępowania po wznowieniu postępowania (w rozważanym przypadku kwestię wznowienia przesądził ustawodawca przepisem art. 3 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej) wymagającego w stadium końcowym tego postępowania decyzji z art. 151 § 1 lub 2 albo § 2 k.p.a., i to po rozpatrzeniu, czy istnieją w ogóle podstawy do uchylenia decyzji dotychczasowej (ustalającej prawo do emerytury policyjnej i jej wysokości). Zaniechanie przez sądy powszechne artykułowania w wyrokach potrzeby respektowania ustawowego trybu postępowania organu emerytalnego po wznowieniu postępowania w sprawach ponownego ustalania prawa do świadczenia i jego wysokości, godząc zarazem w zasadę legalizmu, pewności prawa i podważania przez to zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz ze względu na potrzebę respektowania standardów wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego, ujawniają obszar interesu publicznego ze względu na który Skarżący kasacyjnie, którego sprawa w tym przypadku akurat pozostaje w tle sygnalizowanego istotnego zagadnienia prawnego, postuluje rozpatrzenie jej skargi kasacyjnej przez Sąd

Najwyższy, ze względu na jej charakter - na rozprawie”.

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.

Gdy idzie o przyjęcie skargi do rozpoznania z uwagi na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, na które powołuje się skarżący, należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego jego rozstrzygnięcie 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).

W myśl art. 11 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. – dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w

administracji.

Nie jest materia nieuregulowaną w rozumieniu powyższego przepisu zagadnienie ponownego ustalenia prawa do świadczeń osobom, które, jak wynika z informacji, o której mowa w art. 13a 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.), pełniły służbę w latach 1944-1990 w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 tej ustawy, i które w dniu wejścia w życie ustawy otrzymują świadczenia przyznane na podstawie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Kwestię tę reguluje bowiem art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. 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 (Dz.U. Nr 24, poz. 145). W przypadku takich osób, właściwy organ wszczyna z urzędu postępowanie w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczeń i wysokości świadczeń (ust. 2) i ustala nową wysokość emerytury od dnia 1 stycznia 2010 r. (ust. 3). Zwrócić też należy uwagę na art. 180 k.p.a., stosownie do którego, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (§ 1) a przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne (§ 2).

W związku z powyższym nie ma podstaw do stosowania w tym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a decyzja o ponownym ustaleniu prawa do świadczeń (ich wysokości) na podstawie wyżej przywołanego przepisu nie jest decyzją w sprawie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 k.p.a.

Wbrew także sugestiom skarżącego, pozostawanie w obrocie prawnym obu tych decyzji nie oznacza dwóch różnych rozstrzygnięć w tej samej sprawie. Decyzja pierwotna (ustalająca oprawo do świadczenia i jego wysokość) potwierdza uprawnienia ubezpieczonego, które istniały do dnia 31 grudnia 2009 r. Kolejna zaś decyzja (o ponownym ustaleniu wysokości świadczenia) obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2010 r.

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.