

Sygn. akt II UK 72/13

POSTANOWIENIE

Dnia 11 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriłło

w sprawie z wniosku T. W.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w W.
o wysokość emerytury policyjnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 11 czerwca 2013 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w [...]
z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt III AUa [...],

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w [...] wyrokiem z dnia 5 czerwca 2012 r. oddalił apelację T. W. oraz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w W. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych w W. z dnia 20 czerwca 2011 r., mocą którego zmieniono decyzję Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 października 2009 r. w ten sposób, że ustalono, iż okres służby T. W. od dnia 1 października 1974 r. do dnia 1 lipca 1977 r. liczony jest do wysługi emerytalnej po 2,6% podstawy wymiaru, zaś w pozostałym zakresie oddalono odwołanie ubezpieczonego od tej decyzji.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną odwołującego się T. W.. Skargę oparto na podstawie naruszenia prawa materialnego, tj.: 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 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.), przez jego niezastosowanie i błędną wykładnię, co doprowadziło do niewłaściwej interpretacji zakresu roszczeń zgłoszonych przez odwołującego się, a w konsekwencji nieuprawnione przyjęcie, że organ rentowy w sposób całkowicie zgodny z obowiązującymi przepisami dokonał obliczenia emerytury skarżącego za okresy służby pełnionej w organach bezpieczeństwa państwa z wyłączeniem czasookresu nauki w WSO w L. od dnia 1 października 1974 roku do dnia 1 lipca 1977 roku. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej jego apelację i przekazanie sprawy w tym zakresie do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w [...] przy uwzględnieniu kosztów dotychczasowego postępowania.

Jako przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano istnienie potrzeby wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, a mianowicie art. 15b ust. 2 ustawy o 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 zakresie, w jakim dopuszcza odpowiednie stosowania art. 15 tej ustawy przy ustaleniu wysokości emerytury policyjnej.

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, że przepis art. 15b ust. 2 ustawy stanowi, iż "Przepisy art. 14 i 15 stosuje się odpowiednio". Powstaje zatem pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem "odpowiedniego stosowania przepisów". Problem prawny, wymagający rozstrzygnięcia, to problem związany z tym, że ze względu na zastosowaną technikę legislacyjną brak jest wyraźnego unormowania przez

ustawodawcę dziedziny stosunków, której dotyczy odrębność traktowania osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990 w stosunku do innych emerytów policyjnych. W ocenie skarżącego, odpowiednie stosowanie art. 15 do art. 15b ust. 1 ustawy może polegać wyłącznie na tym, iż odpowiednio stosowany przepis będzie wyrażany przez normę, że w odniesieniu do osób pełniących w okresie 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.), emerytura wynosi w przypadku osób pełniących służbę do 1999 r - 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i wzrasta o: 1) 0,7% podstawy wymiaru- za każdy (kolejny) rok służby w organach bezpieczeństwa państwa w latach 1944-1990; 2) 2,6% podstawy wymiaru- za każdy rok służby lub okresów równorzędnych ze służbą, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 1a oraz pkt 2-4. Odpowiedniość stosowania dotyczyć może zatem jedynie owego "wzrostu o", a nie "podstawy wymiaru" (o których jest mowa w art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy), szczególnie że art. 5 ustawy o emeryturach policyjnych określa, co tę podstawę wymiaru emerytury i renty policyjnej stanowi, zaś przepis art. 15b ust. 2 odpowiedniego stosowania art. 5 ustawy (obok art. 14 i 15 ustawy) nie nakazuje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Uregulowana w Kodeksie postępowania cywilnego instytucja skargi kasacyjnej ma charakter nadzwyczajnego środka zaskarżenia, czego wyrazem jest m.in. istotne ograniczenie dostępności tegoż środka pod względem dopuszczalnych jego podstaw. Pomimo pozostawienia w art. 398³ § 1 k.p.c. możliwości zaskarżenia orzeczenia z powodu naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz z powodu naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, zakres tych zarzutów w odniesieniu do wszystkich podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi został ograniczony. Zgodnie bowiem z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Oznacza to

jednoznaczne określenie funkcji Sądu Najwyższego, który jako sąd kasacyjny nie jest sądem powszechnym zwykłej, trzeciej instancji, zaś skarga kasacyjna (podobnie jak uprzednio kasacja) nie jest środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, a to z uwagi na przeważający w charakterze skargi kasacyjnej element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 kwietnia 2008 r., III UK 6/08, LEX nr 469183). Zgodnie z takim modelem skargi kasacyjnej jej rozpoznanie następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c., tj. wówczas, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, bądź istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, czy też zachodzi nieważność postępowania lub gdy skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W konsekwencji tegoż w art. 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek skarżącego złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i uzasadnienie tego wniosku. Wymóg ten wiąże się z tzw. przedsądem, polegającym m.in. na możliwości odmowy przez Sąd Najwyższy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

Potrzeba wykładni przepisów prawa, jako przesłanka przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, zachodzi wtedy, gdy przepisy mające być przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego należą 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 r. 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, iż 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. Omawiana przesłanka uwzględnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest spełniona, gdy wskazane przez skarżącego przepisy zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowej judykaturze sądowej, w szczególności w judykaturze Sądu Najwyższego, a w skardze kasacyjnej nie przytoczono argumentów przemawiających za zmianą dotychczasowego orzecznictwa.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, nie zachodzi potrzeba wykładni art. 15b ust. 2 ustawy o 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.), albowiem przepis ten był przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 3 marca 2011 r., II UZP 2/11 (OSNP 2011 nr 15 – 16, poz. 210) wyjaśnił sygnalizowane przez autora skargi kasacyjnej wątpliwości na tle jego interpretacji.

Dokonując językowej, systemowej i celowościowej wykładni powołanego przepisu Sąd Najwyższy stwierdził, że skoro kategoryczna zasada z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej wymagająca wyliczenia emerytury po 0,7% podstawy jej wymiaru z tytułu służby w latach 1944-1990 pełnionej w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjno-dezubekizacyjnej, doznaje jednego wyjątku wyłącznie w okolicznościach określonych w art. 15b ust. 3 i 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przeto nie doznaje dalszych ograniczeń na podstawie odesłania do stosowania art. 15 tej ustawy. Nie ma zatem 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 lustracyjno-

dezubekizacyjnej, 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 totalitarnego, o której mowa w art. 2 ustawy lustracyjno-dezubekizacyjnej, 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.

W ocenie Sądu Najwyższego, treść art. 15b ustawy zaopatrzeniowej nie uzasadnia stanowiska, że emerytura osoby, która pełniła służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjno-dezubekizacyjnej, wynosi zawsze co najmniej 40% podstawy jej wymiaru za 15 lat służby i dopiero następnie wzrasta według wyższego, 2,6% wskaźnika. Tego typu mechanizm ustalania podstawy wymiaru emerytury z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy został wprowadzony w art. 15a, który powieliła treść art. 15 ust. 1 *in principio* ustawy zaopatrzeniowej (o przysługiwaniu 40% podstawy wymiaru emerytury za 15 lat służby), a ponadto reguluje prawo do dalszych wzrostów na zasadach określonych w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2-5. Podobne zasady nie zostały wyrażone ani objęte treścią szczególnej i odrębnej regulacji art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który przeto 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 lustracyjno-dezubekizacyjnej. Przeciwnie w art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej 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 zaopatrzeniowej do osób pełniących służbę w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjno-dezubekizacyjnej, 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.

Zdaniem Sądu Najwyższego, 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 wprawdzie 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 lustracyjno-dezubekizacyjnej, podlegają przeliczeniu wskaźnikiem 0,7% za każdy rok takiej służby na podstawie art. 15b ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Po dodaniu art. 15b ustawy zaopatrzeniowej przepis art. 15 nie reguluje zasad ustalania wysokości emerytury z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy za okresy równorzędne ze służbą, co sprawia, że w odniesieniu do okresu równorzędnego z taką służbą, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1b, stosuje się procentowy przelicznik 0,7% podstawy wymiaru tego świadczenia (art. 15b ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Wskutek wyraźnego i niedoznającego dalszych ograniczeń, z jedynym wyjątkiem uregulowanym w art. 15b ust. 3 i 4, ustawowego wskaźnika procentowego 0,7% podstawy wymiaru emerytury z zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy za każdy rok służby w organach bezpieczeństwa państwa, o których mowa w art. 2 ustawy lustracyjno-dezubekizacyjnej, wszystkie wyżej ujawnione okoliczności wykluczają dopuszczalność interpretacyjnego pominięcia

lub interpretacyjnego ograniczenia treści i znaczenia normatywnego art. 15b ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej w drodze wykładni zawartego w art. 15 ust. 2 tej ustawy odesłania do stosowania jej art. 15, a w szczególności do jego ust. 1 *in principio*.

Wobec wyjaśnienia w judykaturze Sądu Najwyższego podnoszonych przez skarżącego wątpliwości związanych z interpretacją zawartego w art. 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 i Służby Więziennej oraz ich rodzin, odesłania do art. 14 i art. 15 tej ustawy, nie zachodzi potrzeba ponownej wykładni tego przepisu. W tej sytuacji z mocy art. 398⁹§2 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.

aw