

POSTANOWIENIE

Dnia 20 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania M. F.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
o wysokość policyjnej emerytury,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 20 września 2023 r.,
skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 6 września 2022 r., sygn. akt III AUa 1630/21,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 6 września 2022 r., oddalił apelację M. F. oraz Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2021 r., mocą którego w sprawie o wysokość policyjnej emerytury zmieniono zaskarżoną decyzję i przyznano odwołującemu się prawo do waloryzacji świadczenia emerytalnego od dnia złożenia wniosku (pkt 1); oddalono odwołanie w pozostałym zakresie (pkt 2) i orzeczono o kosztach procesu (pkt 3).

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia, że odwołujący się pełnił służbę w Izbie Celnej w K. od 1 kwietnia 1993 r. do 12 października 2007 r. W dniu zwolnienia ze służby zajmował stanowisko starszego kontrolera celnego oraz stopień służbowy dyspozytora celnego. Stosunek służbowy ustał na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a

ustawy z 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 156, poz. 1641, dalej jako u.s.c. z 1999 r.).

Następnie odwołujący się (od 15 czerwca 2018 r. do 23 października 2018 r.) pełnił stałą służbę w Izbie Administracji Skarbowej w K. jako młodszy specjalista Służby Celno-Skarbowej. W okresie od 15 września 1999 r. do 31 lipca 2005 r. odwołujący się pełnił służbę przy realizacji zadań policyjnych określonych w u.s.c. z 1999 r.

W 2000 r. do Izby Celnej w K. wpłynął przeciwko niemu akt oskarżenia i z tego powodu był on zawieszony (od 1 listopada 2006 r. do 12 października 2007 r.), otrzymując stosowne wynagrodzenie. Ostatecznie Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokiem z dnia 4 grudnia 2017 r. stwierdził, że z opisu czynu przypisanego odwołującemu się przez Sąd Rejonowy powinno wyeliminować się art. 18 § 3 k.k. w związku z art. 291 § 1 k.k., a tym samym uznać, że tak ujęty czyn wyczerpuje znamiona art. 231 § 1 k.k. w związku z art. 11 § 2 k.k. Na tej podstawie postępowanie karne umorzono.

W związku z tym wyrokiem odwołujący się został przywrócony do służby z dniem 15 czerwca 2018 r., a w listopadzie 2019 r. złożył wniosek o emeryturę policyjną.

Pozwany ustalił prawo do świadczenia, przyjmując podstawę jej wymiaru w wysokości 50,62%. O takim pułapie świadczenia zadecydowała informacja o przebiegu służby dla celów emerytalnych i rentowych wydanym przez Izbę Administracji Skarbowej w K.. Zgodnie z tym zaświadczeniem ubezpieczony pełnił służbę w Służbie Celnej od 15 września 1999 r. do 28 lutego 2017 r. oraz w Służbie Celno-Skarbowej od 1 marca 2017 r. do 23 października 2018 r. Pozwany nie uwzględnił okresu pełnienia tej służby przed 15 września 1999 r.

Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że w wyniku wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2018 r. ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie 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 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1321, dalej jako ustawa

zmieniająca), zabezpieczeniem emerytalnym przysługującym funkcjonariuszom wymienionym w art. 1 ust. 1 ustawy o zabezpieczeniu emerytalnym funkcjonariuszy objęto również funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy zostali mianowani do Służby Celnej po dniu 14 września 1999 r. lub których stosunek pracy został przekształcony w stosunek służbowy na podstawie art. 22b u.s.c. z 1999 r. lub art. 99 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 1799, dalej jako u.s.c. z 2009 r. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 ustawy zmieniającej funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno-Skarbowej, którzy zostali zwolnieni ze służby albo których stosunek służbowy został przekształcony, albo wygasł w okresie od dnia 3 marca 2015 r. do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przysługuje prawo do emerytury policyjnej.

W myśl art. 22 ust. 2 ustawy zmieniającej funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa: w art. 150 ust. 8 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1947, dalej jako u.KAS), w art. 22b ust. 8 i art. 94 u.s.c. z 1999 r. oraz w art. 99 ust. 8 u.s.c. z 2009 r. nie były traktowane jako okresy służby ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy zaopatrzeniowej. Stąd nie było możliwe uwzględnienie w zaświadczeniu o przebiegu służby dla celów emerytalnych i rentowych okresów pracy odwołującego się w administracji celnej przed aktem mianowania udzielonym w oparciu o treść art. 92 u.s.c. z 1999 r.

Po wtóre, nie doszło do obrazy art. 184 ust. 4 i 5 u.KAS, bowiem za okres 2007 r. oraz za 2008 i 2009 r. słusznie pozwany przyjął kwotę 0 zł. Nie można było przyjąć fikcji prawnej i uwzględnić skarżącemu należnego uposażenia, gdyż tego rodzaju opcja dotyczy tylko funkcjonariuszek Służby Celno-Skarbowej przy obliczaniu wysokości emerytury w okresie przebywania na urlopie wychowawczym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, przywołany przykład jest wyjątkiem od zasady, a zatem uposażenie emerytalne funkcjonariusza winno być określone wyłącznie na podstawie faktycznie otrzymywanego wynagrodzenia. Stąd Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 385 k.p.c.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył odwołujący się w zakresie, w jakim uznano za prawidłowy mechanizm obliczenia wysokości emerytury odwołującego

się, polegający na przyjęciu, że uposażenie M. F. w latach 2008-2009, a także w okresie październik-grudzień 2007 r. wynosiło 0 zł.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na istotne zagadnienie prawne oraz uzasadnioną oczywistość wniesionego środka zaskarżenia (art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c.). Argumentował, że Sąd Apelacyjny dopuścił się oczywistego błędu polegającego na niewłaściwym zastosowaniu przepisów prawa materialnego (art. 184 ust. 4 u.KAS, ewentualnie art. 108 ust. 4 u.s.c. z 2009 r.). Przepisy te zawierają bowiem tylko jedno wyraźne wyłączenie - wskazanie uprawnienia, które nie dotyczy osoby przywróconej do służby (coroczny urlop wypoczynkowy). Gdyby racjonalny ustawodawca chciał wyłączyć jakieś inne uprawnienie lub świadczenie albo wskazać na jakąś inną szczególną pozycję osób przywróconych do służby w kontekście sposobu, czy wysokości obliczania należnej im emerytury, uczyniłby to w ustawie o Służbie Celnej oraz następnie w u.KAS lub alternatywnie uczyniłby to w przepisach regulujących prawo do zaopatrzenia emerytalnego (czego nie uczynił).

Zdaniem skarżącego, okres przebywania poza służbą powinien być nie tylko zaliczony do samego okresu wysługi, ale też odpowiednio przeliczony, to jest powinna być zastosowana „fikcja prawna” przyjmująca, że w tym okresie wypłacano wynagrodzenie (naturalnie bez obowiązku jego faktycznego wypłacenia). Podstawą prawną jest art. 184 ust. 4 u.KAS. Oczywiście pozwany mógłby przyjąć inną metodę przeliczeń, a jej mechanizm kontrolowałby sąd. Jest to o tyle zasadne, że w przypadku służb mundurowych nie były i nie są odprowadzane składki na ubezpieczenie społeczne.

Jednocześnie poruszona kwestia skłania do sformułowania zagadnienia prawnego, to jest czy z art. 184 u.KAS pozwala na to, by przeliczyć czas przebywania poza służbą (zaliczony z mocy prawa na poczet służby) w inny sposób niż przez przyjęcie formuły wypłaty uposażenia na poziomie zerowym (0 zł). W związku z tym zagadnieniem należy podkreślić, że problem nie jest jednostkowy; po wtóre, dane zagadnienie nie było przedmiotem analizy, czy orzeczeń sądowych. W dostępnych publikacjach nie ma orzeczeń Sądu Najwyższego, a doktryna zdawkowo traktuje ten wątek. W końcu potencjalny brak rozwiązań semantycznych

skłaniałby Sąd Najwyższy do wykorzystania innych metod wykładni prawa, by zlikwidować skutki pominięcia ustawodawczego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Próba połączenia w jednej normie prawnej (art. 184 u.KAS w przypadku zagadnienia prawnego oraz art. 184 ust. 4 u.KAS w przypadku oczywistej zasadności skargi kasacyjnej) nie może przynieść spodziewanego rezultatu. W obrębie tego samego problemu, to znaczy, jak obliczyć wysokość emerytury policyjnej w odniesieniu do wysokości wynagrodzenia za okres od października do grudnia 2007 r. oraz w latach 2008-2009, nie mogą wystąpić kumulatywnie te dwie przesłanki. Chodzi o to, że albo Sąd dopuścił się wadliwej interpretacji określonego przepisu, widocznej *prima facie* i wydał oczywiście niesprawiedliwy wyrok lub na tle tego samego przepisu istnieje istotne zagadnienie prawne, gdyż nie doszło do wykrytowania się określonej praktyki, a sam przepis rodzi wątpliwości interpretacyjne.

Krótko mówiąc, jedna z przesłanek z założenia jest fałszywa. Zatem to obowiązkiem wnoszącego skargę jest indywidualne wskazanie, z jakimi wątpliwościami kieruje wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Wyboru za niego nie dokona Sąd Najwyższy, bo nie taki jest cel i charakter skargi kasacyjnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2010 r., II PK 80/10, LEX nr 688680).

Na tym wątpliwości wynikające z wniosku skarżącego nie kończą się, gdyż z uzasadnienia analizowanej obecnie części skargi kasacyjnej wyłania się kolejna alternatywa (oczywisty błąd związany z niewłaściwym zastosowaniem prawa materialnego, to jest art. 184 ust. 4 u.KAS, ewentualnie art. 108 ust. 4 u.s.c. z 2009 r.). Kolejne pozostawienie wyboru organowi rozpoznającemu wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest modelowe. O ile można przyjąć, że przesłanka z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. realizuje się nie tylko w przypadku kwalifikowanego naruszenia konkretnej normy. W judykaturze podkreśla się, że przesłanką przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest oczywiste naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, lecz

sytuacja, w której naruszenie to spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia. Sam zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) nie prowadzi wprost do oceny, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 7 stycznia 2003 r., I PK 227/02, OSNP 2004 nr 13, poz. 230; z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 285/07, LEX nr 442743; z dnia 11 kwietnia 2008 r., I UK 46/08, LEX nr 469185 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133).

Sumując więc ten pierwszy wątek, wystarczy zapoznać się z treścią art. 184 u.KAS by z łatwością stwierdzić, że Sąd odwoławczy nie dopuścił się na jego tle jakichkolwiek uchybień. Wspomniany akt prawny nie dotyczy mechanizmu obliczania wysokości emerytury policyjnej, lecz reguluje zasady, organy i organizację działania Krajowej Administracji Skarbowej, formy realizacji zadań KAS, czy też warunków pracy i służby. Zatem w odniesieniu do odwołującego się można z niego interpretować, jakie obowiązki ma zatrudniający go organ. Nie nakłada zaś on określonego zachowania w odniesieniu do organu rentowego, bo to nie jest ustawa z zakresu zabezpieczenia społecznego. Kompensata przewidziana w art. 184 ust. 4 u.KAS obejmuje relację między organem zatrudniającym i funkcjonariuszem. Użyte w tej normie instrumentarium „uprawnienia i świadczenia należne funkcjonariuszowi” skierowane są na relację wewnętrzną. Potwierdza to wręcz ust. 5 omawianego przepisu, wymieniając urlop wypoczynkowy, a więc świadczenie w wewnętrznej relacji stron stosunku administracyjnego.

Ergo, jeśli właściwy organ nie wypłacił odchodzącemu ze służby wszelkich należności, to otwarta pozostaje kwestia ich dochodzenia przed sądem, zaś rozpiętość czasowa między aktem oskarżenia a ostatecznym orzeczeniem sądu karnego nie powinna stanowić przeszkody ku temu. Warto mieć na uwadze regulację z art. 184 ust. 3 u.KAS, która otwiera drogę do uzyskania świadczenia pieniężnego równego uposażeniu na stanowisku zajmowanym przed zwolnieniem, nie więcej jednak niż za okres 6 miesięcy. Jest zatem regulacja temporalna, która – na wzór pracowniczy – ogranicza zakres naprawienia szkody. To samo w sobie przeczy istnieniu kardynalnego błędu w wykładni prawa Sądu Apelacyjnego. Inna kwestia, czy istnieją podstawy do przełamania tego cenzusu czasowego, lecz to nie wchodzi już w zakres objęty art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., bo nie jest to oczywiste, a

przynajmniej nie wynika z treści samej normy. Stąd przyjęcie określonego modelu interpretacyjnego przez Sąd drugiej instancji broni się samo w sobie.

W odniesieniu do istotnego zagadnienia prawnego już od początku widać kolejny nieusuwalny mankament. Skarżący wnosi, by Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na pytanie, czy art. 184 u.KAS pozwala na to, by przeliczyć czas przebywania poza służbą (zaliczony z mocy prawa na poczet służby) w inny sposób niż przez przyjęcie formuły wypłaty uposażenia na poziomie zerowym (0 zł). Rzecz w tym, że skoro art. 184 tej ustawy składa się z pięciu jednostek redakcyjnych, to nie jest możliwa odpowiedź na tak postawione pytanie, które dotyczy całej jednostki redakcyjnej, a ta dotyczy wielu zagadnień. Decydujące tu pozostaje sformułowanie zawarte w pytaniu, bo przecież na nie ma odpowiedzieć Sąd Najwyższy (podobnie jak przy zagadnieniu z art. 390 k.p.c.). Nie trzeba chyba profesjonalnemu pełnomocnikowi przypominać, jakie warunki musi spełnić problem prawny, by mógł być uznany za istotne zagadnienie prawne (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 września 2014 r., I CSK 729/13, LEX nr 1532950; z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, LEX nr 1622307; z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571; z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13, LEX nr 1375467; z dnia 26 stycznia 2012 r., I PK 124/11, LEX nr 1215465; z dnia 23 marca 2012 r., II PK 284/11, LEX nr 1214575; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 293/11, LEX nr 1214577; z dnia 24 lutego 2005 r., III PK 6/05, LEX nr 513003). Wiadome pozostaje, że chodzi o łączne spełnienie wszelkich warunków, a nie jednego lub kilku z nich. Stąd już z tego powodu można uznać, że w sprawie takiego zagadnienia nie ma.

Jednak skarżący w kolejnych fragmentach swego stanowiska porusza dodatkowe kwestie, usiłując wypełnić na nim spoczywające obowiązki. Z tego względu zasadne jest odniesienie się do nich.

Po pierwsze, problem braku wypowiedzi Sądu Najwyższego w omawianej materii nie tworzy autonomicznej podstawy przedsądu, która zwalnia z wykazania wszelkich cech zagadnienia prawnego. Nie każdy przepis (konkretna norma) składa się na istotne zagadnienie prawne, o ile sądy powszechne doskonale radzą sobie z jego wykładnią. W sposób pośredni przemawia za tym marginalne zainteresowanie doktryny na tle art. 184 u.KAS, bo – co już wskazano – nie ten przepis stanowi oś procedowania w sprawie, skoro nie decyduje o wysokości emerytury policyjnej,

o czym zresztą w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku jest mowa, a więc nie było przeszkód by prawidłowo zidentyfikować problem prawny. Można jedynie zasygnalizować, że sposób obliczenia podstawy wymiaru emerytury reguluje między innymi art. 5 ustawy zaopatrzeniowej, który posługuje się zwrotem „uposażenie (wynagrodzenie) należne”. Z tego względu coś co nie jest należne nie wchodzi do podstawy wymiaru emerytury. Zresztą problem orzecznictwa na tle funkcjonariuszy nie jest tak skromny, jak chce to przedstawić skarżący. Przecież dana formacja nie pojawiła się nagle w systemie organów administracji, lecz funkcjonuje od dawna (zob. u.s.c. z 1999 r.). Na tle przepisów tej ustawy orzecznictwo Sądu Najwyższego wyjaśniało zagadnienia związane z przywróceniem funkcjonariusza do służby. Tytułem przykładu można odwołać się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., II PZP 9/08, OSNP 2008 nr 23-24, poz. 343, zgodnie z którą funkcjonariuszowi celnemu zwolnionemu ze służby decyzją dyrektora Izby Celnej na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 8a u.s.c. z 1999 r., następnie uchyloną prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jako niezgodną z prawem i niepodlegającą wykonaniu, nie przysługuje po powrocie do służby uposażenie za czas pozostawania poza służbą; nie wyłącza to możliwości dochodzenia roszczenia o odszkodowanie na zasadach ogólnych. Z kolei wyroku z dnia 16 grudnia 2009 r., II PK 152/09 przyjęto, że przywrócenie funkcjonariusza celnego do służby na podstawie art. 61 ust. 2 pkt 1 u.s.c. z 1999 r. w wypadku uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu, jeżeli zwolnienie ze służby nastąpiło na mocy art. 25 ust. 1 pkt 8a tej ustawy, nie powodowało restytucji stosunku służby od daty zwolnienia. W końcu w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2012 r., I PK 163/12 (LEX nr 1515356) przyjęto, że roszczenie funkcjonariusza celnego o wypłatę wstrzymanej części uposażenia za okres zawieszenia w czynnościach jest niezależne od roszczenia o przywrócenie do służby, a nadto, że w tego rodzaju sprawach dopuszczalna jest droga sądowa.

Przytoczone judykaty, niezależnie od tego, że zostały wydane na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów, tworzą czytelny obraz praw i obowiązków funkcjonariuszy. Zatem z powodzeniem powinny mogły być wykorzystane do obudowania zagadnienia prawnego dalszymi (o ile są) problemami prawnymi.

Po wtóre, potencjalna ilość podobnych spraw, z jaką może mieć do czynienia wymiar sprawiedliwości nie obliguje do przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdy ona zawiera luki w warstwie argumentacyjnej. Po trzecie, problem składek na ubezpieczenie społeczne traci na znaczeniu, bowiem nie była to przyczyna ustalenia emerytury w określonej wysokości.

Po czwarte, pełna kompensata szkody podmiotowo i przedmiotowo została określona w art. 5 ust. 4 ustawy zaopatrzeniowej i obejmuje enumeratywnie wymienione przypadki (przebywanie na zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim, urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopie ojcowskim, urlopie rodzicielskim, urlopie opiekuńczym oraz urlopie wychowawczym). Przełamanie tego zakresu wymaga dalszych zabiegów interpretacyjnych. Skarżący owszem proponuje przyjęcie wykładni innej niż gramatyczna. Jego kierunek zapatrywania, o ile może być uznany za słuszny, o tyle wymaga przełamania monopolu jednego aktu prawnego i poszukiwania w zasadach prawa źródeł uprawniających do uzyskania spornego uposażenia za lata 2007 oraz 2008-2009, lecz adresatem tego żądania nie jest organ rentowy, który przecież ustala podstawę wymiaru świadczenia na podstawie tego, co w okresie służby otrzymał (powinien otrzymać) funkcjonariusz.

Mając powyższe na uwadze, skarżący nie skonstruował prawidłowego istotnego zagadnienia prawnego, jak też nie przedstawił argumentów na okoliczność oczywistego naruszenia prawa przez Sąd Apelacyjny. Stąd Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c.

[SOP]

(r.g.)

