



Sygn. akt II NSNc 34/23

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

Łukasz Jan Kotynia (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa M. G.

przeciwko Szkole w K.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 7 lutego 2023 r.

skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prokuratora Generalnego od wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie z 29 maja 2019 r., sygn. II Ca 125/19:

- 1. oddala skargę nadzwyczajną;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania
wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną.**

UZASADNIENIE

Skargą nadzwyczajną z 3 sierpnia 2021 r. Prokurator Generalny działając na podstawie art. 89 § 1 i 2 w zw. z art. 115 § 1 i 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 154, dalej: „u.SN”) – z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, albowiem

w toku postępowania o sygn. II Ca 125/19 doszło do naruszenia zasad legalizmu, praworządności, polegającego na nieuprawnionym zastosowaniu przez sądy obydwu instancji do ustalonego i niespornego w istocie stanu faktycznego konglomeratu przepisów obowiązujących w różnym czasie, które łączy jedynie okoliczność, że są korzystne dla powoda, pomimo że to ustawodawca określa jakie regulacje mają zastosowanie w danym czasie do abstrakcyjnie zdefiniowanych stanów faktycznych, co w konsekwencji doprowadziło do wydania orzeczenia, którego treść godzi w zasady sprawiedliwości społecznej – zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 29 maja 2019 r., sygn. akt II Ca 125/19 o oddaleniu apelacji pozwanej od wyroku Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie z 23 października 2018 r., sygn. I C 1052/18/S o zapłatę – w całości.

Na zasadzie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN zaskarżonemu wyrokowi Prokurator Generalny zarzucił naruszenie w sposób rażący prawa materialnego, tj.:

- art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 1139, ze zm., dalej: „ustawa zmieniająca”), poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, iż zamiarem ustawodawcy w związku z odesłaniem do stosowania dla wszystkich grup aplikantów przepisów art. 41-41c ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. 2018, poz. 624, ze zm., dalej: „ustawa o KSSiP”), było objęcie także kwestii dotyczących wysokości stypendium, pomimo, iż ww. przepisy regulują jedynie kwestie ogólne dotyczące zasad przyznawania i zwrotu stypendium, a nie odnoszą się do jego wysokości,

- art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej poprzez ich niezastosowanie przy ocenie zasadności dokonanej przez pozwaną odmowy wypłaty M. G. dodatku do stypendium pomimo, iż przepisy te odsyłają do stosowania przepisów ustawy o KSSiP w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 sierpnia 2015 r. i tym samym bezwzględnie mają zastosowanie do powoda,

- art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie do powoda M. G., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą w sytuacji, gdy do powoda wyłącznie miał zastosowanie art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP w brzmieniu

obowiązującym przed dniem 21 sierpnia 2015 r., z uwagi na jednoznaczne odesłanie zawarte w przepisach przejściowych art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej,

- § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz załącznika do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie stypendium aplikantów KSSiP (Dz.U. 2017, poz. 2463, dalej: „rozporządzenie z 2017 r.”), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie do powoda M. G. i niezasadne uwzględnienie żądania pozwu, podczas gdy podstawą ustalenia wysokości stypendium powoda winien być § 2a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2009 r. w sprawie stypendium dla aplikantów KSSiP (Dz.U. 2009, poz. 833, ze zm., dalej: „rozporządzenie z 2009 r.”),

- § 7 rozporządzenia z 2017 r., poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, iż przepis ten odsyła do przepisów, które nie obowiązują, wykracza poza zakres delegacji ustawowej, a ponadto jest sprzeczny z aktem wyższego rzędu, co skutkowało wadliwą odmową jego stosowania przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy; a nadto poprzez jego niezastosowanie przy ocenie zasadności dokonanej przez pozwaną odmowy wypłaty powodowi M. G. kwoty 450,00 zł tytułem dodatku do stypendium pomimo, iż przepis ten obowiązuje i nie został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, a wynika z niego obowiązek wypłaty dodatku do stypendium Wyłącznie aplikantom, którzy rozpoczęli szkolenie u pozwanej po dniu 1 stycznia 2018 r., a zatem z wyłączeniem powoda.

Powołując się na art. 91 § 1 u.SN Prokurator Generalny wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Krakowie z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

W uzasadnieniu skargi nadzwyczajnej Prokurator Generalny (dalej: „Skarżący”) wyjaśnił, że pozwem z 30 lipca 2018 r. M.G., aplikant VIII rocznika aplikacji sędziowskiej prowadzonej przez pozwaną Szkołę w K. (dalej: „K.”) wniósł o zasądzenie na jego rzecz od K. kwoty 450,00 zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, liczonymi od 1 maja 2018 r. do dnia zapłaty oraz o zwrot kosztów procesu. Uzasadniając dochodzone roszczenie powód wskazał, że odbywana przez niego aplikacja sędziowska, która rozpoczęła się 26 marca 2018 r., a trwać będzie do 26 września 2020 r., stanowi kontynuację VIII rocznika

aplikacji ogólnej, którą odbył w okresie od 30 stycznia 2017 r. do 29 stycznia 2018 r. W dalszej części uzasadnienia powód wyjaśnił, że stosownie do treści art. 41a ust. 1 ustawy o KSSiP, Dyrektor K. przyznaje aplikantowi, na jego wniosek, stypendium na czas odbywania aplikacji. Przepis ten znajduje zastosowanie do powoda na mocy art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej, wobec czego K. przyznała powodowi stypendium w wysokości 3800,00 zł brutto, ale bez podwyższenia go o kwotę dodatku w wysokości 450,00 zł (z tytułu zamieszkiwania poza siedzibą K.), mimo że miejscem zamieszkania powoda jest miasto S. Jak wskazał powód wymieniony dodatek do stypendium winien mu przysługiwać na podstawie § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie stypendium aplikantów K.

W odpowiedzi na pozew K. wniosła o oddalenie powództwa, wskazując, iż wbrew stanowisku powoda podstawę ustalenia wysokości jego stypendium, z uwagi na okres rozpoczęcia kształcenia w K., stanowią przepisy rozporządzenia z 2009 r., a nie przepisy rozporządzenia z 2017 r. Błędne jest twierdzenie powoda, iż otrzymuje stypendium w oparciu o § 2 rozporządzenia z 2017 r., bowiem akt ten wszedł w życie 1 stycznia 2018 r. i zgodnie z § 7 ma zastosowanie do aplikantów, którzy rozpoczęli szkolenie po tym dniu, według nowego modelu kształcenia, a zatem z pominięciem etapu aplikacji ogólnej tj. systemu, w którym rozpoczął szkolenie powód. Podstawę ustalenia powodowi wysokości stypendium stanowi zaś § 2a rozporządzenia z 2009 r. z uwagi na brzmienie § 7 rozporządzenia z 2017 r., który to przepis prawa nie przewiduje podwyższenia świadczenia o dodatek związany z miejscem zamieszkania aplikanta. Powyższe wynika wprost z wykładni językowej § 7 rozporządzenia z 2017 r., zgodnie z którym, do osób, które rozpoczęły szkolenie przed 1 stycznia 2018 r. (m.in. powód) stosuje się przepisy dotychczasowe, a zatem przepisy rozporządzenia z 2009 r. Podstawę przyznania powodowi stypendium stanowi art. 41a ust. 1 ustawy o KSSiP z mocy art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej, z którego wynika, iż do aplikantów aplikacji, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 2, a zatem i powoda, stosuje się co prawda przepisy art. 41-41 c ustawy o KSSiP w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, tyle tylko, że przepisy te jedynie przyznają aplikantom prawo do pobierania stypendium, zaś wysokość świadczenia i warunki jego pobierania zostały sprecyzowane w akcie

wykonawczym wydanym w oparciu o inny przepis prawa tj. art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP, nie ujęty w przepisie przejściowym art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej.

Sąd Rejonowy dla Krakowa-Śródmieścia w Krakowie wyrokiem z 23 października 2018 r. (I C 1052/18/S) uwzględnił powództwo i zasądził od pozwanej na rzecz powoda 450,00 zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonym od 1 maja 2018 r. do dnia zapłaty oraz orzekł o kosztach. Uzasadniając orzeczenie Sąd I instancji wskazał, że mimo jednoznacznego brzmienia przepisów, nie sposób zgodzić się z pozwaną K., co do konieczności odmowy przyznania powodowi dodatku do stypendium wynikającego z miejsca zamieszkania poza K. W ocenie Sądu I instancji brak było przepisu przejściowego regulującego obowiązywanie przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Sąd I instancji wskazał jedynie, że ustawa zmieniająca dokonała zmiany art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP, nadając mu brzmienie, że Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia wysokość stypendium, a także tryb jego wypłacania i zwrotu, mając na uwadze rodzaj aplikacji i warunki jej odbywania, a w szczególności miejsce zamieszkania. Jednocześnie Sąd I instancji wskazał, że art. 24 ust. 1 ustawy zmieniającej stanowi, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 52 pkt 1 i 3 zmienianej ustawy o KSSiP zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 52 pkt 1 i 3 zmienianej ustawy o KSSiP, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Skoro zatem – w ocenie Sądu I instancji – art. 24 ust. 1 ustawy zmieniającej nie wymienia art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP pośród innych regulacji zachowujących swą ważność przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy po dniu wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy o KSSiP, to tracą one moc wraz z dniem wejścia w życie nowej ustawy oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia z 2017 r.

Wobec powyższego Sąd I instancji zaznaczył, że do interpretacji dokonywanej na potrzeby niniejszej sprawy, zastosowanie powinny znaleźć ogólne zasady techniki prawodawczej, zgodnie z którymi, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania

aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, to przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego (§ 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Sąd I instancji wskazał również, że zgodnie z § 33 ust. 1 ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowego albo zmienionego przepisu upoważniającego, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie (...). Na podstawie ust. 3 wyżej przytoczonego paragrafu rozwiązanie, o którym mowa w ust. 1, stosuje się tylko w ustawie uchylającej albo ustawie zmieniającej ustawę, na podstawie której został wydany dotychczasowy akt wykonawczy. Rozwiązania tego nie stosuje się w kolejnych ustawach, które uchylają albo zmieniają ustawę uchylającą.

W kontekście powyższego, zdaniem Sądu I instancji, w sytuacji, gdy ustawodawca zmieniając art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP nie wskazał, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie zachowują moc, doprowadziło to do utraty mocy tychże przepisów wykonawczych z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP, tj. z dniem 21 czerwca 2017 r. W konsekwencji, Sąd I instancji przyjął, że odesłanie zawarte w § 7 rozporządzenia z 2017 r. do „przepisów dotychczasowych” należy uznać za odesłanie do przepisów, które już nie obowiązują, a zatem nie mogą znaleźć zastosowania. Sąd I instancji uznał przy tym, że sformułowanie § 7 wykracza poza zakres delegacji ustawowej, zgodnie z którą rozporządzenie miało określać wysokość stypendium, a także tryb jego wypłacania i zwrotu, mając na uwadze rodzaj aplikacji i warunki jej odbywania, a w szczególności miejsce zamieszkania.

W ocenie Sądu I instancji regulacja stanowiąca, że do aplikantów, którzy rozpoczęli szkolenie przed 1 stycznia 2018 r. w zakresie wysokości stypendium i terminu jego wypłaty stosuje się przepisy dotychczasowe,

nie mieści się w powyższym zakresie, gdyż stanowi odrębną regulację dotyczącą kręgu osób, którym przysługuje stypendium w określonej wysokości (bez podwyższenia w zależności od miejsca zamieszkania). W oparciu o wskazaną wykładnię, Sąd I instancji odmówił zastosowania § 7 rozporządzenia z 2017 r., przyjmując, że odsyła on do przepisów, które nie obowiązują wykracza poza zakres delegacji ustawowej, a nadto jest sprzeczny z art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej, który wskazuje, że do aplikantów aplikacji, sędziowskiej i prokuratorskiej rozpoczynających się w 2018 r. (stanowiących kontynuację aplikacji ogólnej), stosuje się przepisy art. 41-41c ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

W ocenie Sądu I instancji przepisy art. 41-41c tejże ustawy dotyczą m.in. kwestii stypendiów, zarazem regulując ją wyczerpująco. Sąd I instancji wskazał nadto, że z powołanych przepisów wynika jednoznacznie, że zamiarem ustawodawcy było, aby kwestia stypendiów dla wszystkich aplikantów była uregulowana jednolicie, na podstawie przepisów wprowadzonych ustawą zmieniającą, a więc również wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych. W tej sytuacji Sąd I instancji uznał przepis § 7 rozporządzenia z 2017 r. za sprzeczny z ustawą zmieniającą i w konsekwencji za nieznajdujący zastosowania, jako różnicujący aplikantów odnośnie do wysokości i terminu wypłaty stypendium.

Apelację od powyższego orzeczenia wywiodła pozwana K., zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj.: 1. art. 16 ust. 2 i 3 ustawy zmieniającej, poprzez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, iż zamiarem ustawodawcy było objęcie także kwestii dotyczących wysokości stypendium, pomimo, że przepisy art. 41-41c ustawy o KSSiP regulują jedynie kwestie ogólne dotyczące zasad przyznawania i zwrotu stypendium, a nie jego wysokości; 2. art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, w stosunku do powoda, w brzmieniu nadanym znowelizowaną ustawą, nie zaś w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 sierpnia 2015 r.; 3. § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz załącznika do rozporządzenia z 2017 r. w sprawie stypendium aplikantów K. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie do powoda, podczas gdy podstawą ustalenia wysokości stypendium powoda powinien być

§ 2a rozporządzenia 2009 r.; 4. § 7 rozporządzenia z 2017 r. w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten odsyła do przepisów, które nie obowiązują, wykracza poza zakres delegacji ustawowej, a ponadto jest sprzeczny z aktem wyższego rzędu, co skutkowało wadliwą odmową jego zastosowania; 5. § 7 rozporządzenia z 2017 r., poprzez jego niezastosowanie przy ocenie zasadności dokonanej przez pozwaną odmowy wypłaty powodowi kwoty 450,00 zł tytułem dodatku do stypendium, pomimo że przepis ten obowiązuje i nie został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny; 6. art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, poprzez ich niezastosowanie przy ocenie zasadności dokonanej przez pozwaną odmowy wypłaty powodowi dodatku do stypendium, pomimo że przepisy te odsyłają do stosowania przepisów ustawy o KSSiP w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 sierpnia 2015 r. i mają zastosowanie do powoda.

Wyrokiem z 29 maja 2019 r. Sąd Okręgowy w Krakowie (II Ca 125/19) oddalił apelację pozwanej, aprobuując w całości argumentację Sądu I instancji. Sąd Odwoławczy zwrócił szczególną uwagę na argumentację dotyczącą przekroczenia delegacji ustawowej, wskazując, że z art. 16 ustawy zmieniającej wynika, iż do aplikantów różnych roczników i różnych aplikacji, jeżeli rozpoczęli tę aplikację przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem wynikającym z art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej. Sąd II instancji zauważył, że w art. 41 ustawy o KSSiP zawarta jest delegacja ustawowa dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia dotyczącego wysokości stypendium, trybu wypłacania jego zwrotu, mając na uwadze rodzaj aplikacji, warunki jej odbywania, w tym w szczególności miejsce zamieszkania. W ocenie Sądu II instancji art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej zrównał tym samym wszystkich aplikantów tak, co do wysokości, jak i innych elementów stypendium aplikantów.

Zdaniem Sądu II instancji rozporządzenie dokonało jedynie rzekomego różnicowania – wbrew art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej – co do możliwości przyznania dodatku do stypendium dla aplikantów. Sąd II instancji podzielił ponadto argumentację powoda oraz Sądu I instancji, że rozporządzenie z 2017 r. odsyła do nieistniejącego aktu prawnego, z uwagi na to, że zgodnie z treścią

art. 24 ustawy zmieniającej dotychczasowe przepisy wykonawcze miały stracić moc (z wyjątkiem enumeratywnie wskazanych przez ustawę zmieniającą przepisów, które moc miały stracić dopiero z upływem 12 miesięcy). W związku z powyższym, Minister Sprawiedliwości w rozporządzeniu z 2017 r. odwołał się w istocie do przepisów nieobowiązujących. Sąd Okręgowy stwierdził, przy tym, że podstawą ustalenia stypendium dla aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację przed wejściem w życie rozporządzenia z 2017 r. nie może być rozporządzenie z 2009 r., bowiem utraciło ono moc.

Uzasadniając podstawy skargi nadzwyczajnej Prokurator Generalny podniósł, że w niniejszej sprawie wystąpienie ze skargą jest konieczne dla zapewnienia zgodności orzeczenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). W ocenie Skarżącego z zasady tej wyprowadzana jest również zasada konieczności zapewnienia pewności co do prawa i prawidłowości stosowania prawa przez organy państwa. Wyroki sądowe powinny być sprawiedliwe, wydawane w oparciu o przepisy prawa, które są stosowane i interpretowane w sposób prawidłowy, a także winny odzwierciedlać zebrany i poprawnie oceniony materiał dowodowy. W ocenie Skarżącego niedopuszczalne jest w państwie demokratycznym doprowadzenie do sytuacji nieuprawnionego zastosowania *de facto* przez Sądy obu instancji do ustalonego i niespornego w istocie stanu faktycznego konglomeratu przepisów obowiązujących w różnym czasie, które łączy tylko to, że są one korzystne dla powoda. Nie ulega natomiast wątpliwości, zdaniem Skarżącego, że to ustawodawca określa, jakie regulacje mają zastosowanie w danym czasie, do danych abstrakcyjnie zdefiniowanych stanów faktycznych. Bezpieczeństwo prawne winno być przy tym, zdaniem Skarżącego, rozumiane nie tylko formalnie jako przewidywalność działań władzy publicznej, ale także jako skuteczne zabezpieczanie dóbr życiowych człowieka i jego interesów – ale również instytucji jaką jest pozwana K.

W ocenie Skarżącego Sąd Okręgowy w Krakowie naruszył w niniejszej sprawie zasadę praworządności określoną i wywodzoną z art. 7 Konstytucji RP, który to wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Naruszone przez Sąd Odwoławczy w niniejszej sprawie przepisy prawa

materialnego zostały, zdaniem Skarżącego, całkowicie błędnie zastosowane jak i błędnie zinterpretowane, co prowadziło do ich nadużycia w stosunku do powoda z pokrzywdzeniem pozwanej K. Po wydaniu zaskarżonego wyroku doszło bowiem, jego zdaniem, do bezpodstawnego wzbogacenia powoda. W wyniku orzeczenia Sądu Okręgowego w Krakowie wskazane powyżej konstytucyjne wartości zostały złamane, przy czym przyjęcie rozwiązania korzystnego dla konkretnej jednostki oznaczać może niekorzystne, a nawet katastrofalne konsekwencje dla ogółu.

W niniejszej sprawie, zdaniem Skarżącego, Sąd Odwoławczy za Sądem I instancji dowolnie zastosował przepisy prawa materialnego, arbitralnie oceniając które z nich mają zastosowanie, wbrew literalnej wykładni tych przepisów. Nie można, zdaniem skarżącego, dostrzec słuszności zapadłego orzeczenia, gdyż jego analiza dowodzi, iż konstytucyjną zasadę prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jako prawa do sądu, Sąd orzekający w niniejszej sprawie zupełnie pominął – arbitralnie stosując i interpretując przepisy prawa materialnego z jednostronnie z korzyścią jedynie dla powoda.

Prawomocny wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie, zdaniem Skarżącego, w sposób rażący narusza przepisy prawa materialnego, gdyż przede wszystkim przyjął wadliwie, iż § 7 rozporządzenia z 2017 r. wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Przepis art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP statuuje obowiązek uregulowania w akcie wykonawczym kwestii dotyczących wysokości stypendium, trybu jego wypłacania i zwrotu, mając na uwadze rodzaj aplikacji i warunki jej odbywania, a w szczególności miejsce zamieszkania. Wskazane wytyczne zostały zrealizowane, na co wskazuje treść rozporządzenia z 2017 r., zaś § 7 tego aktu stanowi jedynie doprecyzowanie wymienionych kwestii, nie pozostając w sprzeczności z tymi wytycznymi, a w konsekwencji treścią upoważnienia ustawowego i nie został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej. Analiza zaś treści art. 24 ust. 1 ustawy zmieniającej, dokonana bez uwzględnienia całokształtu przepisów intertemporalnych (w szczególności art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej), skutkowała całkowicie wadliwym założeniem Sądu, iż brak wskazania art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP skutkuje utratą mocy obowiązującej aktu

wykonawczego wydanego na jego podstawie rozporządzenia z 2009 r. W powołanym przepisie intencją ustawodawcy było wskazanie jedynie maksymalnego okresu zachowania mocy obowiązującej przez konkretne akty wykonawcze, dotyczące innych kwestii niż wskazanie wysokości stypendium aplikantów. Wykładnia powołanych przepisów ustawy zmieniającej została dokonana przez Sąd Odwoławczy błędnie, bez uwzględnienia całokształtu treści wskazanej regulacji prawnej, w szczególności art. 16 ust. 1 i 2 ww. ustawy.

W ocenie Skarżącego konieczne jest ponowne podkreślenie i uwypuklenie okoliczności, iż rozporządzenie z 2017 r. jest aktem prawnym obowiązującym, a pozwana była zobowiązana do jego stosowania. Z uwagi na treść art. 7 Konstytucji RP pozwana K. była zobligowana do działania jedynie na podstawie i w granicach prawa. Błędne przyjęcie Sądu Odwoławczego, iż § 7 rozporządzenia z 2017 r. pozostaje sprzeczny z aktem wyższego rzędu wynika, z braku wszechstronnej analizy przepisów ustawy zmieniającej tj. nie tylko nie uwzględnienia odesłania zawartego w art. 16 ust. 1 i 2, ale także pominięcia treści art. 26 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem art. 1 pkt 35 ustawy zmieniającej, w zakresie dodawanego art. 41a ust. 2 dotyczącego maksymalnej wysokości stypendium wszedł w życie 1 stycznia 2018 r. Wskazany przepis rangi ustawowej dotyczący maksymalnej wysokości stypendium przyznawanego aplikantom dowodzi jednoznacznie, iż zamiarem ustawodawcy było, aby nowe przepisy dotyczące wysokości stypendium, powiększonego o dodatek związany z miejscem zamieszkania, dotyczyły wyłącznie aplikantów kształcących się według nowego modelu (tj. z pominięciem aplikacji ogólnej), a zatem z wyłączeniem powoda. Z tych przyczyn, w ocenie Skarżącego, wadliwa jest wykładnia Sądu Odwoławczego, za Sądem I instancji dotycząca sprzeczności § 7 z aktem wyższego rzędu tj. art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej. Sąd niezasadnie przyjął, iż przepis ten odsyła do przepisów, które nie obowiązują i wykracza poza zakres delegacji ustawowej, a w konsekwencji nieprawidłowo odmówił jego stosowania.

Następnie Skarżący stwierdził, że zważywszy na uzasadnione powyżej przyjęcie, że do powoda ma zastosowanie art. 52 pkt 4 ustawy o KSiP, ale w brzmieniu obowiązującym poprzednio tj. przed 21 sierpnia 2015 r. (co wynika

wprost z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej), to w ocenie Skarżącego nie sposób przyjąć, co uczynił Sąd, iż § 7 rozporządzenia z 2017 r. odsyła do przepisów, które nie obowiązują. Przepisy rozporządzenia z 2009 r. zachowały bowiem moc obowiązującą w odniesieniu do grup aplikantów, którzy rozpoczęli i zakończyli szkolenie według poprzedniego systemu szkolenia (poprzedzenie aplikacji specjalistycznej ukończeniem aplikacji ogólnej), a zatem dotyczą także powoda. Wbrew wykładni Sądu obydwu instancji fakt, iż nastąpiła zmiana art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP i brak jednoznacznego wskazania, że wydane dotychczas na jego podstawie akty wykonawcze zachowują moc nie uzasadnia twierdzenia, iż przepisy rozporządzenia z 2009 r. utraciły moc obowiązującą. W ocenie Skarżącego, takie rozumowanie byłoby możliwe, gdyby nie treść art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, która skutkuje zasadnością twierdzenia, iż do powoda ma zastosowanie art. 52 pkt 4 w brzmieniu obowiązującym poprzednio, a zatem wydane także na jego podstawie rozporządzenie z 2009 r., a nie zaś z 2017 r.

Następnie Prokurator Generalny stwierdził, że wbrew twierdzeniom Sądu Odwoławczego, który w tym zakresie podzielił pogląd prawny Sądu I instancji uzasadnienie zróżnicowania wysokości stypendium dla różnych grup aplikantów znajduje oparcie także w przepisach ustawy zmieniającej, w szczególności również w art. 16, ale w ust. 1 i 2 tej ustawy. Z treści art. 16 ust. 1 wynika, iż aplikacje ogólne sędziowskie i prokuratorskie, rozpoczęte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej tj. przed 21 czerwca 2017 r., odbywają się na podstawie przepisów dotychczasowych. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 2 do aplikacji sędziowskiej i prokuratorskiej, rozpoczynających się w 2018 r., stanowiących kontynuację aplikacji ogólnej (jak w przypadku powoda) należy stosować przepisy ustawy o KSSiP w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 sierpnia 2015 r.

W konkluzji Prokurator Generalny wskazał, że uwzględnienie skargi nadzwyczajnej pozwoli przywrócić równowagę w stosunkach społecznych, zachwianą przez fakt nieuwzględnienia przez Sąd ochrony pozwanej K., która poniosła uszczerbek w związku z koniecznością niezasadnego uszczuplenia jej budżetu, wbrew przepisom prawa materialnego. Zaskarżone orzeczenie jest w wysokim stopniu niesprawiedliwe i godzi w interesy majątkowe K. Pozostanie w obrocie prawnym przedmiotowego orzeczenia może spowodować w przyszłości

niekorzystne konsekwencje dla K., które w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej winny zostać wzięte pod uwagę.

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną z 1 października 2021 r. pełnomocnik powoda wniósł o: 1) rozważenie przez Sąd Najwyższy, czy zachodzą podstawy do odrzucenia skargi nadzwyczajnej jako niedopuszczalnej, z uwagi na wniesienie jej przez podmiot wprowadzicie formalnie do tego uprawnione w świetle przepisu art. 89 § 2 u.SN, jednak nieposiadający faktycznie legitymacji do wniesienia skargi nadzwyczajnej w niniejszej sprawie, a to z uwagi na fakt, że podlega on wyłączeniu z mocy ustawy stosownie do treści art. 48 § 1 pkt 1 k.p.c. w zw. z art. 54 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN; 2) oddalenie skargi nadzwyczajnej; 3) zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, przy przyjęciu dwukrotności stawki minimalnej kosztów zastępstwa procesowego z uwagi na to, że pełnomocnik nie występował wcześniej w sprawie, co wpłynęło istotnie na jego nakład pracy (konieczność zapoznania się z całą sprawą).

W odpowiedzi na skargę nadzwyczajną z 18 marca 2022 r. pełnomocnik pozwanej wniósł o: 1) uchylenie zaskarżonego przez Prokuratora Generalnego wyroku oraz wyroku Sądu I instancji w całości i umorzenie postępowania w sprawie (względnie odrzucenie pozwu), a także zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej zwrotu kosztów postępowania za obie instancje, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych, a nadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania skargowego przed Sądem Najwyższym, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych; 2) na wypadek nieuwzględnienia przez Sąd Najwyższy zarzutu nieważności postępowania o: a) uchylenie zaskarżonego przez Prokuratora Generalnego wyroku w całości oraz zmianę wyroku Sądu I instancji, poprzez oddalenie powództwa w całości, a także zasądzenie od powoda na rzecz pozwanej zwrotu kosztów postępowania za obie instancje, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych, a nadto o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania skargowego przed Sądem Najwyższym, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych; lub b) uchylenie zaskarżonego przez Prokuratora Generalnego

wyroku oraz wyroku Sądu I instancji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu sądowi, z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania za obie instancje oraz postępowanie skargowe przed Sądem Najwyższym w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nadzwyczajna nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym do sprawowania wymiaru sprawiedliwości m.in. przez kontrolę nadzwyczajną prawomocnych orzeczeń sądowych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 pkt 1 lit. b u.SN).

Skarga nadzwyczajna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia o charakterze wyjątkowym, który wyznacza przede wszystkim jej publicznoprawna funkcja. Instytucja ta została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu zapewnienia braku w systemie nadzwyczajnych środków zaskarżenia instrumentu pozwalającego na zmianę albo uchylenie prawomocnych orzeczeń sądowych ewidentnie wadliwych, które nie powinny zapaść w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W ten sposób umożliwia ona realizację konstytucyjnej zasady rzetelności działania instytucji publicznych, wyrażonej w preambule Konstytucji, a także zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji) (wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNp 3/20).

Wskazany wyżej cel instytucji skargi nadzwyczajnej oraz funkcja, jaką ma ona pełnić w systemie prawa, znalazły odzwierciedlenie w odnoszących się do niej szczegółowych regulacjach zawartych w ustawie o Sądzie Najwyższym. Przede wszystkim, ustalając zakres przedmiotowy kontroli dokonywanej w ramach tej skargi, ustawodawca ściśle określił dopuszczalne podstawy jej wniesienia. Jak wynika z art. 89 § 1 u.SN, skarga nadzwyczajna może zostać wniesiona tylko wtedy, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości

społecznej (podstawa ogólna lub przesłanka funkcjonalna) oraz pod warunkiem wykazania, że doszło do: a) naruszenia zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji; b) rażącego naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; c) oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego (podstawy szczególne).

Każda skarga nadzwyczajna musi mieć oparcie w podstawie ogólnej oraz w co najmniej jednej z trzech wymienionych w art. 89 § 1 u.SN podstaw szczególnych.

Ustawodawca zaznaczył ekstraordynaryjny charakter skargi nadzwyczajnej istotnie ograniczając możliwość jej skutecznego wniesienia w aspekcie przedmiotowym, podmiotowym oraz temporalnym. Dopuszczalność jej wniesienia w niektórych sprawach została całkowicie albo częściowo wyłączona (art. 90 § 3 i 4 u.SN), a krąg podmiotów uprawnionych do jej wniesienia został zawężony do enumeratywnie wskazanych w art. 89 § 2 u.SN organów władzy publicznej (Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz w zakresie właściwości: Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Co do zasady, skargę nadzwyczajną wnosi się w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania (art. 89 § 3 zd. 1 u.SN). Ponadto, zgodnie z art. 90 § 1 u.SN, od tego samego orzeczenia w interesie tej samej strony skarga nadzwyczajna może być wniesiona tylko raz.

Wszystkie powyższe ograniczenia są bezpośrednio związane z takim określeniem charakteru skargi nadzwyczajnej, że jej funkcjonowanie w systemie prawnym wprowadza istotne odstępstwo od konstytucyjnej zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 i art. 45 Konstytucji). Dlatego instytucja ta powinna być wykorzystywana z daleko posuniętą ostrożnością i nie powinna być postrzegana jako

kolejny nadzwyczajny środek zaskarżenia służący kontroli i ewentualnej korekcie wszelkich wadliwych orzeczeń. Jak wskazał Sąd Najwyższy, skarga nadzwyczajna jest „wentylem bezpieczeństwa”, środkiem absolutnie ekstraordynaryjnym, który winien być wnoszony przez uprawniony podmiot tylko we wskazanych w ustawie sytuacjach (wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2020 r., I NSNc 41/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2021 r., I NSNc 61/20), kiedy skorygowanie prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadami konstytucyjnymi przy pomocy innych środków nadzwyczajnych nie jest już, bądź nigdy nie było, możliwe.

Sąd Najwyższy, badając w tym zakresie sprawę z urzędu, nie stwierdził istnienia jakichkolwiek okoliczności, które mogłyby uzasadniać ocenę, że skarga nadzwyczajna w niniejszej sprawie jest niedopuszczalna, co uzasadniałoby jej odrzucenie *a limine*, bez potrzeby merytorycznego zbadania podniesionych w niej zarzutów. Została ona wniesiona przez Prokuratora Generalnego, a więc jeden z podmiotów enumeratywnie wymienionych w art. 89 § 2 u.SN, przed upływem terminu 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego wyroku. Wyrok ten nie dotyczy przy tym żadnej ze spraw spośród wymienionych w art. 90 § 3 i 4 u.SN. Nie może on także zostać uchylony ani zmieniony w trybie innych nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Reasumując tę część rozważań należy zatem stwierdzić, że nie ma przeszkód do merytorycznego rozpoznania wniesionej skargi nadzwyczajnej.

Należy jednak podkreślić, że zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża między innymi konieczność zapewnienia pewności co do prawa. Postępowania nadzwyczajne, mające służyć wzruszeniu prawomocnych orzeczeń sądowych, dotyczyć powinny tylko najistotniejszych i najbardziej rażących wad wyroków bądź postanowień, a także takich wad postępowania. Nie mogą one bowiem zastępować kontroli instancyjnej i prowadzić do ponownego rozpoznania sprawy (por. wyrok NSA z 5 października 2017 r., II FSK 1286/17), co odpowiadać powinno konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności.

Realizacja zasady proporcjonalności w kontekście art. 89 § 1 u.SN winna z jednej strony uwzględniać dążenie do zapewnienia prawidłowości działania organów władzy publicznej (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP),

nakazujące eliminować istotne wady prawomocnych orzeczeń sądu powszechnego lub wojskowego stypizowane w punktach 1-3 tego przepisu, z drugiej zaś strony musi uwzględniać istotną, konstytucyjną wartość pewności prawa, której immanentnym elementem jest ochrona powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) służąca ochronie stabilności i prawomocności orzeczeń sądowych oraz kształtowanych przez nie stosunków prawnych (art. 45 w zw. z art. 2 Konstytucji RP). Rozpatrując zatem konieczność zmiany lub uchylecia prawomocnego wyroku jako wymogu płynącego z obowiązywania zasady państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zauważyć należy konflikt wartości, który musi zostać rozstrzygnięty poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności, przy czym kluczowe znaczenie będzie miała proporcjonalność *sensu stricto* wyrażająca się w wyważaniu między koniecznością ochrony powagi rzeczy osądzonej, a koniecznością ochrony integralnie rozumianej zasady demokratycznego państwa prawnego jako przestrzeni urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20). O ile więc ocena spełnienia przesłanek szczegółowych sprowadza się, w dużym uproszczeniu, do dokonania subsumpcji, o tyle dokonując oceny ziszczenia się przesłanki funkcjonalnej, czyli oceniając konieczność zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń z art. 2 Konstytucji RP, kluczowe staje się ważenie konstytucyjnych wartości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20).

Skarga nadzwyczajna nie stanowi instrumentu ponownej kontroli instancyjnej, a jej przesłanka funkcjonalna, nakazująca ocenę dopuszczalności ingerencji jurysdykcyjnej w prawomocne orzeczenie sądów powszechnych lub wojskowych poprzez ustalenie, czy jest to konieczne w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej, czyni z niej środek służący skonkretyzowanej kontroli konstytucyjności aktów jurysdykcyjnych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 22/20; z 25 listopada 2020 r., I NSNc 57/20). Należy także podkreślić, że rolą Sądu Najwyższego w przeprowadzanej konkretnej kontroli konstytucyjnej nie jest eliminowanie z obrotu wszelkich wadliwych orzeczeń, a jedynie tych,

które godzą w podstawy umowy społecznej będącej fundamentem demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a zatem dotyczą określonego kształtu relacji pomiędzy jednostką, a władzą publiczną (przedmiotowa strona zasady demokratycznego państwa prawnego) lub godności upodmiotowionej jednostki (podmiotowa strona zasady demokratycznego państwa prawnego) (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 maja 2021 r., I NSNk 4/20).

Powyższe ma istotne znaczenie w realiach niniejszej sprawy. Należy bowiem podkreślić, że wszystkie zarzuty zawarte w skardze nadzwyczajnej zostały niemalże wprost przeniesione z apelacji wniesionej przez pozwaną, przy użyciu identycznej argumentacji. W ocenie Sądu Najwyższego może to sugerować odstępstwo od zasady dwuinstancyjności postępowania cywilnego w celu ponownego rozpoznania sprawy. Takie wykorzystanie instytucji skargi nadzwyczajnej budzi wątpliwości i może pozostawać w opozycji do istoty tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia o charakterze subsydialnym, który ustanowiony został w celu umożliwienia korygowania prawomocnych orzeczeń, które są w sposób oczywisty niezgodne z podstawowymi kryteriami sprawiedliwości rozstrzygnięć sądowych, w oparciu o podstawy enumeratywnie wymienione w art. 89 § 1 u.SN (zob. m.in. postanowienie Sądu Najwyższego z 8 września 2021 r., I NSNc 154/20; także A. Kotowski, *Skarga nadzwyczajna na tle modeli kontroli odwoławczej*, Prokuratura i Prawo 2018 nr 9, s. 51-85).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się pogląd, że konstrukcja skargi nadzwyczajnej, zakładająca koniunkcję którejś z podstaw szczegółowych oraz ogólnej podstawy funkcjonalnej wymaga, aby w pierwszej kolejności dokonać oceny podstaw szczegółowych, a następnie dopiero dokonać oceny tego, czy w przypadku uznania jednej ze szczegółowych podstaw skargi za uzasadnioną, ziściła się również przesłanka funkcjonalna. Innymi słowy, oceniając zasadność wniesienia skargi nadzwyczajnej należy ustalić zaistnienie którejś z przesłanek szczegółowych oraz dodatkowo to, czy jej zaistnienie oznacza w danym przypadku, że uchylenie prawomocnego wyroku sądu powszechnego lub wojskowego jest „konieczne dla zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (wyroki Sądu

Najwyższego z: 5 listopada 2020 r., I NSNc 57/20; 8 grudnia 2020 r., I NSNc 44/20; 17 grudnia 2020 r., I NSNc 9/20; 21 kwietnia 2021 r., I NSNc 89/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2020 r., I NSNc 102/20).

W rozpoznawanej skardze nadzwyczajnej Prokurator Generalny sformułował przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Sądu Okręgowego w Krakowie zarzut odwołujący się do przesłanki szczegółowej określonej w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN, a więc rażącego naruszenia prawa tj. art. 16 ust. 3 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej; art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP; § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz załącznika do rozporządzenia z 2017 r., a także § 7 rozporządzenia z 2017 r. Powołanie takiej podstawy skargi nadzwyczajnej ma o tyle istotne znaczenie, że determinuje zakres kontroli zaskarżonego nią orzeczenia. W zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy o Sądzie Najwyższym do skargi nadzwyczajnej, w tym postępowania w sprawie tej skargi, stosuje się w zakresie spraw cywilnych przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące skargi kasacyjnej, z wyłączeniem art. 398⁴ § 2 oraz art. 398⁹ (art. 95 pkt 1 u.SN). Oznacza to, że Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę nadzwyczajną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw; w granicach zaskarżenia bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania (art. 398¹³ § 1 k.p.c. w zw. z art. 95 pkt 1 u.SN).

Naruszenie prawa materialnego może przybrać postać jego błędnej wykładni albo niewłaściwego zastosowania. Stosowanie prawa materialnego przez sąd wyraża się rozstrzygnięciem w określony sposób o poddanej mu pod osąd sprawie, w której podmiot prawa, wobec naruszenia albo zagrożenia jego sfery prawnej, poszukuje ochrony dla przedstawionego w piśmie wszczynającym postępowanie roszczenia. Błędne zastosowanie normy prawa materialnego polega na błędzie w subsumpcji, tj. niewłaściwym podciągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej, która z tego przypisu wynika. Konsekwencją błędu w subsumpcji jest z kolei takie ukształtowanie wydanym w sprawie orzeczeniem sytuacji prawnej strony, które jest wadliwe, tj. niezgodne z relewantnymi normami prawa materialnego (wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2020 r., I NSNc 97/20). Należy przy tym zaznaczyć, że wskazane postacie naruszenia prawa materialnego nie są rozłączne,

albowiem błędna wykładania określonego przepisu z zasady zawsze będzie skutkować jego niewłaściwym zastosowaniem.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 czerwca 2020 r. (I NSNc 40/19) wskazał, że „[n]aruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię polega na błędnym ustaleniu treści pojęć prawnych, w tym zasad współżycia społecznego. Naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe zastosowanie polega natomiast na błędnym przyjęciu lub zaprzeczeniu związku, jaki zachodzi między faktem ustalonym w procesie a normą prawną. Polega ono na błędnym pociągnięciu konkretnego stanu faktycznego pod hipotezę normy prawnej” (tak też np.: wyrok Sądu Najwyższego z 29 września 2020 r., I NSNc 42/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2020 r., I NSNc 45/19; wyrok Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NSNc 47/19). Podstawą naruszenia prawa może być zatem błędne ustalenie treści ogólnych pojęć prawnych bądź błędne porównanie ustalonego stanu faktycznego ze stanem, który wynika z hipotezy normy prawnej (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 20 listopada 2002 r., II CKN 1492/00; por. także: wyrok Sądu Najwyższego z 3 lipca 1997 r., I CKN 179/97; postanowienie Sądu Najwyższego z 20 czerwca 1997 r., II CKN 246/97; postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 69/20). Skarżący może poza tym podnosić zarzuty odnoszące się do wybranych metod wykładni, jak i samego procesu jej przeprowadzania (zob. K. Szczucki, *Ustawa...*, s. 481), co właściwie ma miejsce w realiach niniejszej sprawy.

Należy jednak zauważyć, że niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa może być podstawą do wniesienia skargi nadzwyczajnej wyłącznie w przypadkach, gdy dotyczy ono tych przepisów, które są przedmiotem subsumpcji – objętych podstawą faktyczną lub prawną kwestionowanego orzeczenia (zob. K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 483; por. także: wyrok Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2016 r., IV CSK 674/15; M. Sekuła-Leleno, *Podstawy kasacyjne w procesie stosowania prawa*, Ius Novum 2014, nr 5). Naruszenie prawa przez jego niewłaściwe zastosowanie może polegać także na niezastosowaniu określonej normy prawnej do konkretnego stanu faktycznego, pomimo istnienia podstaw do dokonania subsumpcji (lub odwrotnie). W sytuacji, gdy ustalony w sprawie stan faktyczny, będący podstawą rozstrzygnięcia,

nie będzie odpowiadał hipotezie zastosowanej normy prawnej, będzie znaczyło to, że doszło do takiego rodzaju naruszenia prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19 i wskazane tam orzecznictwo; wyrok Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 38/20; wyrok Sądu Najwyższego z 5 maja 2021 r., I NSNc 159/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 28 października 2020 r., I NSNc 69/20).

Aby naruszenie prawa materialnego mogło stanowić skuteczną podstawę skargi nadzwyczajnej, musi mieć ono charakter „rażący” – przy czym należy mieć na uwadze, że „rażące” naruszenie prawa jest czym innym niż „oczywiste” naruszenie prawa, czyli widoczne dla przeciętnego prawnika *prima facie*, bez konieczności wnikliwej analizy. Na tle skargi nadzwyczajnej ocena tego, czy doszło do „rażącego” naruszenia prawa jest uzależniona od: wagi naruszonej normy, tj. jej pozycji w hierarchii norm prawnych, stopnia (istotności) jej naruszenia, skutków naruszenia dla stron postępowania (wyroki Sądu Najwyższego z: 3 czerwca 2020 r., I NSNc 46/19; 17 czerwca 2020 r., I NSNc 44/19 i NSNc 47/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2020 r., I NSNc 45/19).

Zarzutem zawartym w skardze nadzwyczajnej, a opartym na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN, jest naruszenie w sposób rażący prawa materialnego w postaci przepisów ustawy o KSSiP, ustawy jej zmieniającej i aktów wykonawczych delegowanych na ich podstawie poprzez błędną ich wykładnię (art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej, § 7 rozporządzenia z 2017 r.) lub niewłaściwe zastosowanie (art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP, § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz załącznika do rozporządzenia z 2017 r.). Tak ukształtowana treść zarzutu, w ocenie Sądu Najwyższego, sprowadza się zatem do zakwestionowania przyjętej przez Sądy obydwu instancji błędnej wykładni wskazanych przepisów, która pociągnęła za sobą niewłaściwe zastosowanie innych pozostających we wzajemnej zależności. Ich relacja sprowadzająca się do przyjęcia określonej, a zarazem spornej wykładni, uzasadnia jednocześnie łączne przedstawienie zawartego w skardze problemu. Problem ten trafnie zdefiniował sam Skarżący wskazując, że „okoliczności faktyczne między stronami pozostawały bezsporne, a spór miał charakter prawny i sprowadzał się do oceny, które przepisy (rozporządzenia z 2017 r. przewidującego dodatek z tytułu

zamieszkiwania aplikanta poza siedzibą K., czy rozporządzenia z 2009 r. nieprzewidującego przedmiotowego dodatku) powinny znaleźć zastosowanie w odniesieniu do powoda” (s. 7 uzasadnienia skargi).

Bezsporne w tym kontekście jest także przyjęcie przez Sądy obydwu instancji, że ustawodawca nie wprowadził w tym względzie przepisu przejściowego regulującego obowiązywanie przepisów wykonawczych wydanych na jego podstawie po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Okoliczność tę potwierdza także Skarżący wskazując, że „[w]brew wykładni Sądu obydwu instancji fakt, iż nastąpiła zmiana art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP i brak jednoznacznego wskazania, że wydane dotychczas na jego podstawie akty wykonawcze zachowują moc nie uzasadnia twierdzenia, iż przepisy rozporządzenia z 2009 r. utraciły moc obowiązującą” (s. 22 uzasadnienia skargi). Jednocześnie wskazuje, że takie rozumowanie byłoby możliwe, gdyby nie treść art. 16 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, która skutkuje zasadnością twierdzenia, iż do powoda ma zastosowanie art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP w brzmieniu obowiązującym poprzednio, a zatem wydane także na jego podstawie rozporządzenie z 2009 r., a nie zaś z 2017 r.

W ocenie Sądu Najwyższego przedstawione powyżej okoliczności, w szczególności brak wprowadzenia przez ustawodawcę wyrażonego wprost przepisu przejściowego regulującego obowiązywanie przepisów wykonawczych w zakresie przedmiotowego problemu, prowadzi do wniosku, że istotą niniejszego sporu jest przyjęcie odmiennej wykładni innych posiłkowych w tym względzie przepisów intemporalnych zawartych w ustawie zmieniającej. Niewątpliwie Skarżący stoi na stanowisku, że należy uznać prymat wykładni celowościowej, albowiem w ocenie Sądu Najwyższego, większość jego argumentacji opiera się na wskazaniu intencji ustawodawcy, którego zamiarem było, aby „nowe przepisy dotyczące wysokości stypendium, powiększonego o dodatek związany z miejscem zamieszkania, dotyczyły wyłącznie aplikantów kształcących się według nowego modelu (tj. z pominięciem aplikacji ogólnej)” (s. 21 uzasadnienia skargi).

Zauważyć jednak należy, że w literaturze wykładnia celowościowa (funkcjonalna) obejmuje najmniej jednorodny i spójny zbiór dyrektyw. Przyjmuje się, że wchodzi do niej te wszystkie reguły, które nakazują uwzględnianie przy interpretacji przepisów szeroko rozumianego kontekstu

społecznego, politycznego, ekonomicznego oraz aksjologicznego systemu prawa (zob. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 135). W orzecznictwie podkreśla się pomocniczy charakter wykładni celowościowej oraz ostrożność w jej stosowaniu. Wykładnia ta budzi bowiem szereg obaw, ponieważ powoływanie się na cele, racje polityczne, normy moralne może w istotny sposób modyfikować sens, który wynikałby z zastosowania wykładni językowej lub systemowej. Przyjmuje się także, co jest jak się wydaje istotne w realiach niniejszej sprawy, że wykładnia celowościowa nie może stanowić pretekstu do poprawiania przepisów prawnych, dowolności w stosowaniu prawa i związanej z tym utraty poczucia pewności prawnej (zob. L. Morawski, *Zasady*, s. 174-175).

Odmienny sposób wykładni zastosowały Sądy obydwu instancji. Niewątpliwie przeprowadzona przez nie analiza zaskarżonych przepisów miała charakter logiczny i systemowy. Sąd Odwoławczy przyjął, że wskazane braki należy uzupełnić przez zastosowanie ogólnych zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którymi, jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, to przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego. Stanowisko takie przekonało Sądy obydwu instancji, że w sytuacji, gdy ustawodawca zmieniając art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP nie wskazał, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie zachowują moc, skutkuje to utratą mocy tychże przepisów wykonawczych z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego treść art. 52 pkt 4 ustawy o KSSiP. W konsekwencji odesłanie zawarte w § 7 rozporządzenia z 2017 r. do „przepisów dotychczasowych” uznano za odesłanie do przepisów, które już nie obowiązują, a zatem nie mogą znaleźć zastosowania. Nadto są sprzeczne z art. 16 ust. 3 ustawy zmieniającej, który wprost wskazuje, że do aplikantów aplikacji, sędziowskiej i prokuratorskiej rozpoczynających się w 2018 r. (stanowiących kontynuację aplikacji ogólnej), stosuje się przepisy art. 41-41c ustawy zmienianej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą. Argumentację tę jeszcze bardziej

rozwinął Sąd Odwoławczy w zaskarżonym wyroku.

W ocenie Sądu Najwyższego analiza przeprowadzona w zaskarżonym wyroku nie daje podstaw do przyjęcia, że Sąd Okręgowy w Krakowie w sposób rażący naruszył objęte zarzutem przepisy poprzez błędną ich wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. W przejrzysty sposób przedstawił stanowisko odnośnie do systemowego i logicznego zastosowania zaskarżonych przepisów. Sąd odwoławczy w zaskarżonym wyroku przyjął jedną z możliwych i dopuszczalnych wykładni, która doprowadziła do odmiennych wniosków, niż przedstawiona przez Skarżącego. W ocenie Sądu Najwyższego przedstawiona przez Skarżącego argumentacja z powyżej wskazanych względów nie może prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku. Stanowi ona bowiem dopuszczalną syntezę dorobku doktryny i judykatury w zakresie stosowania wykładni przy nieściśłym wskazaniu przez ustawodawcę przepisów przejściowych. Podjęte przez Prokuratora Generalnego rozważania mają głównie charakter polemiczny z przyjętą przez Sądy obydwu instancji metodą wykładni, które nawet jeśli, w ocenie Sądu Najwyższego, znajdują częściowe uzasadnienie, to nie mogą prowadzić do wniosku, że Sąd orzekający w niniejszej sprawie naruszył w sposób rażący wskazane w zarzutach przepisy. Oparcie rozstrzygnięcia, na przeciwnych argumentach, lecz dopuszczalnych i mieszczących się w szeroko prowadzonej interpretacji nie może dostatecznie uzasadniać rażącego naruszenia prawa materialnego przez ich błędną wykładnię.

Zasadne jest zatem uznanie, że przyjęcie przez Sąd Odwoławczy jednego z kilku możliwych rezultatów ustalenia treści określonej normy, nie będzie stanowić naruszenia prawa. Skoro bowiem dany przepis może zostać interpretowany w różny sposób, przypisanie mu danego znaczenia, mieszczącego się w granicach tej interpretacji, nie będzie oznaczało błędnej wykładni (a zwłaszcza rażąco błędnej), lecz obranie jednej z możliwych interpretacji (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2021 r., I NSNc 117/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 27 maja 2021 r., I NSNc 109/20; postanowienie Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2021 r., I NSNc 61/20; wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2021 r., I NSNc 29/20).

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie

Prokurator Generalny nie zdołał wykazać zasadności podniesionego w skardze nadzwyczajnej zarzutu sformułowanego wobec zaskarżonego nią wyroku Sądu Okręgowego w Krakowie, odwołującego się do przesłanki szczegółowej wskazanej w art. 89 § 1 pkt 2 u.SN.

Stwierdzenie, że żadna z podstaw szczegółowych nie okazała się zasadna, zwalnia Sąd Najwyższy od obowiązku badania zaistnienia w niniejszej sprawie przesłanki ogólnej, o której mowa w art. 89 § 1 *in principio* u.SN, tj. konieczności wzruszenia zaskarżonego nią prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Aby przesłanka ta uzasadniała uwzględnienie skargi nadzwyczajnej i w konsekwencji uchylenie zaskarżonego orzeczenia, musi wystąpić łącznie z jedną z określonych w powołanym przepisie przesłanek szczegółowych. W niniejszej sprawie uznać należy, że – z wyłożonych wyżej przyczyn – sytuacja taka nie ma miejsca.

Jeżeli Sąd Najwyższy stwierdzi brak podstawy do uchylenia zaskarżonego orzeczenia, oddała skargę nadzwyczajną (art. 91 § 1 zd. 2 u.SN).

O wzajemnym zniesieniu kosztów postępowania wywołanego wniesioną skargą nadzwyczajną Sąd Najwyższy orzekł na podstawie z art. 398¹⁸ k.p.c., zgodnie z którym w razie wniesienia skargi kasacyjnej przez Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka koszty procesu w postępowaniu kasacyjnym podlegają wzajemnemu zniesieniu. Powołany przepis z mocy art. 95 pkt 1 u.SN stosuje się również do postępowania w sprawie skargi nadzwyczajnej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.