

POSTANOWIENIE

Dnia 10 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania T. W.

przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 10 stycznia 2024 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 30 listopada 2022 r., sygn. akt III AUa 2549/22,

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

**2. zasądza od Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie
na rzecz T.W. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego
kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych z ustawowymi
odsetkami za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia
zobowiązanemu orzeczenia do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 30 listopada 2022 r. oddalił
apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w
Warszawie z 23 czerwca 2022 r., zmieniającego decyzję organu emerytalnego z

24 maja 2017 r. i ustalającego T. W. prawo do emerytury policyjnej w wysokości obowiązującej przed dniem 1 października 2017 r.

W wywiedzionej od powyższego orzeczenia skardze kasacyjnej organ rentowy, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, podniósł zarzuty naruszenie przepisów prawa materialnego: 1) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 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, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1626, zwanej dalej „ustawą zaopatrzeniową”), przez błędną wykładnię tych przepisów i przyjęcie, że przepisy te nie mają zastosowania do funkcjonariusza, który nie nabył emerytury z tytułu służby na rzecz totalitarnego państwa, a okres tej służby jest jedynie „okresem dodatkowym”, nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia, podczas gdy przepisy te mają zastosowanie do funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa; 2) art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niezastosowanie tych przepisów w sytuacji, gdy w ustalonym przez Sąd Apelacyjny stanie faktycznym odwołujący się w okresie od 16 czerwca 1983 r. do 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy zaopatrzeniowej; 3) art. 12 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej, przez niewłaściwe zastosowanie, polegające na: a) poddaniu weryfikacji okresów wysługi emerytalnej oraz istnienia prawa odwołującego się do emerytury policyjnej w sytuacji, gdy bezsporne było, iż odwołującemu się przysługuje prawo do tego świadczenia, zaś przedmiotem postępowania w sprawie była weryfikacja prawidłowości ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej na podstawie art. 15c ust. 1 i 3 ustawy zaopatrzeniowej, b) pominięciu przy ustalaniu okresów wysługi emerytalnej odwołującego się okresu pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa, w myśl art. 13 ust. 1 pkt 1c ustawy zaopatrzeniowej stanowiącego okres równorzędny ze służbą w formacjach określonych w art. 12 ust. 1 tej ustawy, mimo braku ustawowej podstawy do wyłączenia tego okresu z wysługi emerytalnej; 4) art. 178 ust. 1 w związku z

art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r. ze zm.), przez ich błędną wykładnię i odmowę uznania mocy obowiązującej ustawy zaopatrzeniowej w zakresie regulacji art. 15c ust. 3 w związku z art. 15c ust. 1 tej ustawy.

Wobec wywiedzionych zarzutów organ emerytalny wniósł o: (-) przyjęcie przedmiotowej skargi kasacyjnej do rozpoznania, albowiem jest ona oczywiście uzasadniona, (-) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania oraz pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, alternatywnie, jeżeli Sąd Najwyższy uzna, że zaistniały ku temu przesłanki - uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i zmianę wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 23 czerwca 2022 r. przez oddalenie w całości odwołania T. W. od decyzji dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z 24 maja 2017 r., (-) zasądzenie od odwołującego się na rzecz organu rentowego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zdaniem skarżącego, Sąd Apelacyjny, mimo obowiązującego modelu kontroli zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), dokonał samodzielnej oceny zgodności przepisów art. 13b oraz art. 15 ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej z przepisami ustawy zasadniczej. Tym samym, zastosował nieprzyjęty w polskim systemie prawnym tzw. „rozproszony” model kontroli konstytucyjności przepisów ustaw.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołujący się wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania oraz o zasądzenie od organu emerytalnego na rzecz odwołującego się kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Na wstępie warto podkreślić, że Sąd Najwyższy, jako sąd kasacyjny, nie jest sądem powszechnym trzeciej instancji, zaś skarga kasacyjna 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. Zgodnie z takim modelem skargi kasacyjnej jej rozpoznanie następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. W konsekwencji tego, w art. 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Wymóg ten wiąże się z tzw. przedsądem, polegającym między innymi na możliwości odmowy przez Sąd Najwyższy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.), a jego spełnienie powinno przybrać postać wyodrębnionego wyводу prawnego, w którym skarżący wykaże, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jednocześnie uzasadnieniu, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek.

Ustawodawca konstruując wymagania skargi kasacyjnej, wyodrębnił w oddzielnych przepisach art. 398⁴ k.p.c. obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (§ 1) oraz obowiązek przedstawienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia (§ 2). Chodzi zatem o dwa odrębne, kreatywne elementy skargi kasacyjnej, które spełniają określone cele i podlegają ocenie Sądu Najwyższego, na różnych etapach postępowania kasacyjnego. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada tylko wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, nie analizuje zaś podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyslać. Skarga kasacyjna jest wszak szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede

wszystkim interes publiczny, polegający na usuwaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz na wspomaganiu rozwoju prawa, zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż takie okoliczności w sprawie zachodzą (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 31 stycznia 2008 r., II UK 246/07, LEX nr 449007; z dnia 10 marca 2008 r., III UK 4/08, LEX nr 459291; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 404134 i z dnia 19 czerwca 2008 r., II UZ 18/08, LEX nr 406392).

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Powoływanie się na „oczywistą zasadność” skargi kasacyjnej wymaga od skarżącego wykazania kwalifikowanego naruszenia prawa, a więc zastosowania przepisu błędnie interpretowanego, co spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia dotkniętego brakami widocznymi *prima facie*, bez potrzeby dokonywania głębszej analizy prawnej (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 stycznia 2003 r., V CZ 187/02, OSNC 2004 nr 3, poz. 49; z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 19 grudnia 2020 r., IV CSK 451/20, LEX nr 3148198 oraz z dnia 5 lipca 2021 r., III CSK 209/20, LEX nr 3230216).

Strona skarżąca nie przedstawiła argumentów pozwalających stwierdzić kwalifikowane naruszenie prawa przez Sąd Apelacyjny. Twierdzenie, że Sąd odwoławczy nie zastosował powszechnie obowiązujących przepisów prawa, jest obciążone wadą, gdyż pomija (i to w całości) szeroko rozwinięty w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wątek odnoszący się do prokonstytucyjnej wykładni przepisów prawa oraz standardów, jakie wynikają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do świadczeń emerytalno-rentowych. Organ emerytalny, chcąc wykazać podstawę z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., jest zobligowana do zanegowania pełnego wyводу Sądu Apelacyjnego, bo dopiero wówczas widoczne staje się (może się stać) oczywiste naruszenie prawa, a nie

tylko jego fragmentu, części, która *per saldo* nie odpowiada dokonanej w sprawie indywidualnej wykładni prawa.

Oczywiście sądy i inne organy stosowania prawa nie mają kompetencji do orzekania o niekonstytucyjności przepisu ustawy i odmowy jego stosowania w każdym przypadku (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK 2001 nr 1, poz. 5; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 30 października 2002 r., V CKN 1456/00, LEX nr 57237; z dnia 16 kwietnia 2004 r., I CK 291/03, OSNC 2005 nr 4, poz. 71; Rzeczpospolita 2005 nr 5, s. 4, z glosą K. Grzesiowskiego; Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2005 nr 4, poz. 22, z glosą M. Jasińskiego; z 24 listopada 2015 r., II CSK 517/14, LEX nr 1940564). Niemniej orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 ustawy zasadniczej), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie, rozstrzyganej przez sąd. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585).

Odmowa zastosowania przepisu ustawy, uznanego przez sąd za sprzeczny z Konstytucją, nie narusza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i nie ma bezpośredniego związku z tymi kompetencjami. Uznanie, że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z Konstytucją, a w konsekwencji do zajmowania stanowiska w kwestii ich zgodności lub niezgodności z ustawą zasadniczą (i uchylania przepisów uznanych za niezgodne), jest wyraźnie sprzeczne z art. 8 ust. 2 Konstytucji (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., III ZP 12/01, OSNAPiUS 2002 nr 2, poz. 34). Podobny mechanizm korygujący może mieć miejsce (i w rozpoznawanej sprawie miał) na tle prokonwencyjnej i protraktatowej wykładni prawa, to znaczy ich współstosowania z przepisami ustawy zaopatrzeniowej. W judykaturze akcentuje się (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2021 r., III USK 536/21, nieublokowane i powołane tam orzecznictwo), że jeżeli jest to niezbędne do rozpoznania sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji), sąd może odmówić zastosowania przepisów ustawy

niezgodnych z Konstytucją, gdy przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności tych przepisów z Konstytucją (art. 193 Konstytucji), a Trybunał Konstytucyjny nie udzielił na nie odpowiedzi. W tym przypadku nie chodzi więc o przeprowadzanie przez Sąd Najwyższy – „w zastępstwie” Trybunału Konstytucyjnego – oceny konstytucyjności przepisów ustawowych, lecz o „odmowę zastosowania” przepisów, które są niezgodne (zwłaszcza w sposób oczywisty) z przepisami (wzorcami) Konstytucji.

Analogiczny pogląd wyraził Sąd Najwyższy we wcześniejszych sprawach ze skargi Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, między innymi w postanowieniach: z dnia 9 czerwca 2022 r., III USK 462/21; z dnia 17 stycznia 2023 r., II USK 315/22; z dnia 15 lutego 2023 r., II USK 43/22, niepublikowanych.

W konsekwencji tego, Sąd Najwyższy nie podziela argumentacji strony skarżącej o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej (niezależnie od poczynionych w sprawie ustaleń), bowiem ogólna ocena zaskarżonego wyroku wyklucza stwierdzenia, że przy jego wydawaniu doszło do elementarnych naruszeń prawa.

Z podanych względów Sąd Najwyższy w oparciu o art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach rozstrzygnięto w myśl art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[a!]