

POSTANOWIENIE

Dnia 28 listopada 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania K. B.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie
o wysokość policyjnej renty rodzinnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 28
listopada 2024 r.,
na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w
Lublinie
z dnia 16 marca 2023 r., sygn. akt III AUa 694/22,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Lublinie wyrokiem z 16 marca 2023 r. oddalił apelację Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie od wyroku Sądu Okręgowego w Radomiu z 25 kwietnia 2022 r., którym zmieniono decyzję organu emerytalnego i ustalono wysokość renty rodzinnej K. B. na dzień 1 października 2017 r. z pominięciem zastosowania art. 15c ust. 3 i art. 24a 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, 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 ze zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy lub ustawa zaopatrzeniowa) oraz oddalono odwołanie w pozostałym zakresie.

Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA w Warszawie wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie, zaskarżając orzeczenie w całości i opierając skargę na podstawach naruszenia prawa materialnego: art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej; art. 12 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej oraz art. 2 w związku z art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając na uwadze podniesione zarzuty, organ emerytalny wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy oraz zasądzenie od odwołującej się na rzecz skarżącego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych; alternatywnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W ocenie organu emerytalnego, skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Naruszenie prawa materialnego, którego dopuścił się Sąd Apelacyjny, oznacza, że Sąd odwoławczy nie zastosował powszechnie obowiązującego przepisu prawa materialnego, to jest art. 24a ust. 2 w związku z art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej, mimo że zakwalifikował służbę zmarłego męża odwołującej się jako służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu art. 13b tej ustawy.

K. B. nie wniosła odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Sąd Najwyższy, 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. Zgodnie z takim modelem skargi kasacyjnej jej rozpoznanie następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych a 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 złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. 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.), 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 nieprzypadkowo, konstruując wymagania skargi kasacyjnej, wyodrębnił w oddzielnych przepisach art. 398⁴ k.p.c. obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (§ 1) i 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. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione, a dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, bo choć dla obu tych przesłanek argumenty mogą być podobne, to 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 domyślać. 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 UK38/08, LEX nr 404134 i z dnia 19 czerwca 2008 r., II UZ 18/08, LEX nr 406392).

Oczywista zasadność skargi kasacyjnej ma miejsce tylko wtedy, gdy dla przeciętnego prawnika z samej treści skargi – bez pogłębionej analizy i juredycznych dociekań – w sposób jednoznaczny wynika, że wskazane w niej podstawy zasługują na uwzględnienie. Skarżący, który powołuje się na tę przesłankę, powinien wykazać oczywistą zasadność skargi przejawiającą się kwalifikowanym charakterem naruszenia przepisów prawa. Motywowanie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania przesłanką oczywistej jej zasadności wymaga wykazania przez skarżącego niewątpliwej, widocznej na pierwszy rzut oraz, bez konieczności dokonywania pogłębionej analizy, sprzeczności wykładni lub zastosowania prawa materialnego bądź procesowego z brzmieniem przepisów lub powszechnie przyjętymi regułami interpretacji. Sam stawiany przez skarżącego zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) prawa, zawarty w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, nie prowadzi wprost do konkluzji, że skarga jest oczywiście uzasadniona. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której zaskarżony wyrok sądu drugiej instancji, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu (art. 398¹⁴ *in fine* k.p.c.). Oczywiście naruszenie prawa występuje wówczas, gdy błąd w interpretacji lub stosowaniu prawa jest widoczny bez pogłębionej analizy wchodzących w grę przepisów i jednocześnie sprawia, że zaskarżone orzeczenie powinno być wyeliminowane z obrotu prawnego ze względu na jego rażącą wadliwość (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107; z dnia 5 października 2007 r.,

III CSK 216/07, LEX nr 560577; z dnia 19 marca 2004 r., II PK 4/04, LEX nr 585785; z dnia 17 października 2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003 nr 18, poz. 437; z dnia 26 lutego 2001 r., I PKN 15/01, OSNAPiUS 2002 nr 20, poz. 494).

Wniesiona skarga kasacyjna nie jest oczywiście uzasadniona. Organ emerytalny konsekwentnie kwestionuje przeprowadzaną przez Sądy powszechne prokonstytucyjną wykładnię przepisów ustawy zaopatrzeniowej. W rozpoznawanej sprawie Sąd Apelacyjny w Lublinie, dokonując wykładni art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zgodzie z przepisami Konstytucji, stwierdził, że powołany przepis w obecnym brzmieniu jest nie do pogodzenia choćby z art. 2 i art. 64 Konstytucji RP. Pogląd ten koresponduje z dominującym orzecznictwem Sądu Najwyższego.

Nie da się nie dostrzec, co zauważył Sąd Najwyższy w wyroku dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 (OSNP 2023 nr 9, poz. 104), że zastosowane w art. 15c ust. 3 (odpowiednio w art. 24a ust. 2) ustawy zaopatrzeniowej "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego, kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po dniu 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represywne. Sprawia to, że mechanizm wynikający z tego przepisu jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Podzielić należy konkluzję zawartą w tym wyroku, że w demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne". Identycznie, a nawet jeszcze bardziej krytycznie ocenić należy art. 24a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zważywszy na to, że dotyka on w większości osób w zaawansowanym wieku lub z daleko idącą niepełnosprawnością (dzieci funkcjonariuszy, których prawo do renty rodzinnej związane jest z całkowitą niezdolnością do pracy). Osoby pobierające rentę rodzinną nie uczestniczyły w

działaniach aparatu bezpieczeństwa PRL, choć korzystały z profitów, jakie dawała służba ich małżonków czy rodziców na rzecz totalitarnego państwa. Profity te zostały zniesione przez przyjęcie "zerowego" wskaźnika podstawy wymiaru za okres służby na rzecz totalitarnego państwa, więc dalsze obniżanie świadczenia nie ma nic wspólnego z postulowaną w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej zasadą sprawiedliwości społecznej. Ma natomiast charakter swoistej zemsty zaspokajającej populistyczne oczekiwania pewnej części społeczeństwa i tym samym jest politycznym narzędziem do zdobycia poparcia elektoratu. Trafnie zważył Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22, że w polskiej kulturze prawnej "sprawiedliwość społeczna", na którą powołuje się Prawodawca konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, zabarwiona jest spojrzeniem miłosierdzia, głęboko zakorzenionego w religii wyznawanej przez większość Polaków. Tak rozumiana "sprawiedliwość społeczna", będąca celem i spoiwem funkcjonowania demokratycznego państwa prawa, nie szuka "tępego" i "ślepego" odwetu na "winowajcach", koncentruje natomiast uwagę na adekwatnym i proporcjonalnym wyrównaniu "krzywd", mając na uwadze potrzebę stabilizowania postaw, odczuć i zachowań poszczególnych grup społecznych. Sumą tego wyводу jest konkluzja, że służą "dobru Trzeciej Rzeczypospolitej", a tym samym są "źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna" (patrz: Preambuła Konstytucji RP) tylko takie normy prawne, które znajdują odwzorowanie w cesze proporcjonalności i adekwatności oraz mają stabilizować relacje społeczne, bo tylko takie normy "urzeczywistniają zasady sprawiedliwości społecznej", a tym samym mieszczą się w formule ustrojowej "demokratycznego państwa prawa".

Na etapie postępowania kasacyjnego nie jest kwestionowana kwalifikacja służby zmarłego męża odwołującej się jako służby na rzecz totalitarnego państwa. Kluczowa pozostaje jedynie możliwość obniżenia świadczenia rentowego do wysokości przeciętnej renty rodzinnej wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odmowa uwzględnienia przepisu art. 24a ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej w ponownym wyliczeniu wysokości renty rodzinnej została przez Sąd Apelacyjny należycie uzasadniona i – jak wskazano uprzednio – odpowiada linii orzeczniczej ukształtowanej na gruncie unormowań tejże ustawy (w kontekście art. 15c ust. 3 oraz art. 24a ust. 2).

Nie ulega również wątpliwości, że Sąd drugiej instancji miał prawo do dokonania wykładni przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zgodzie z Konstytucji RP. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22 - zaznaczając, że nie jest to jego ustrojową rolą - dopuścił możliwość stosowania przez sądy powszechne tak zwanej "rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw". Jeśli więc sąd rozpoznający sprawę indywidualną uzna, że: po pierwsze, przepisu ustawy, który miałby stanowić podstawę lub przesłankę rozstrzygnięcia, nie da się pogodzić (w drodze zastosowania prokonstytucyjnej wykładni) z określoną normą lub zasadą konstytucyjną, po drugie, w sprawie nie wypowiadał się dotąd Trybunał Konstytucyjny, po trzecie, nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego - ma on kompetencję do odmowy zastosowania (pominięcia) tego przepisu przy wydawaniu rozstrzygnięcia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113). Jednakże sądy powinny traktować odmowę zastosowania przepisu jako środek ostateczny i - na tyle, na ile jest to intelektualnie dopuszczalne - dokonywać prokonstytucyjnej wykładni ustaw (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25).

W tym stanie rzeczy, skoro twierdzenie strony skarżącej o oczywistej zasadności skargi nie znajdują uzasadnienia, Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji postanowienia.

[a.ł]