

POSTANOWIENIE

Dnia 24 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek

w sprawie z odwołania Z. K.
od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji
o wysokość emerytury policyjnej i policyjnej renty inwalidzkiej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 24
kwietnia 2024 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we
Wrocławiu
z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. akt III AUa 1110/21,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. nie obciąża skarżącego kosztami zastępstwa procesowego
w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, wyrokiem z dnia 7 czerwca 2022 r., zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 29 kwietnia 2021 r. i oddalił odwołania Z. K. decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie z dnia 2.06.2017 r., mocą których ponownie ustalono wnioskodawcy wysokość emerytury i policyjnej renty inwalidzkiej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną pełnomocnik odwołującego się. We wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania wskazał, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, to jest: (-) czy sąd rozpoznający sprawę z odwołania od decyzji organu rentowego może odmówić rozpoznania sprawy w oparciu o art. 8 i 178 Konstytucji RP. Dystansowanie się od wskazanego obowiązku może prowadzić bowiem do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie przepisu niekonstytucyjnego, a zatem niezgodnego z prawem. Konieczne zatem jest wyjaśnienie kompetencji sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania Konstytucji w kontekście uprawnienia obejmującego nie tylko dokonywanie tak zwanej prokonstytucyjnej wykładni stanowiącej podstawę konkretnego rozstrzygnięcia przepisów, ale także możliwość wykorzystywania swoistej kompetencji derogacyjnej, umożliwiającej odmowę zastosowania określonego przepisu w zakresie sprzecznym z Konstytucją; (-) Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w treści uzasadnienia powołał się na treść uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r. (III UZP 1/20), przyjmując, że w całości podziela jej wywody; natomiast w realiach sprawy nie dokonał oceny służby wnioskodawcy pod kątem naruszania podstawowych praw i wolności człowieka. Taki sposób postępowania sądów powszechnych może doprowadzić do faktycznej utraty znaczenia uchwały Sądu Najwyższego, a powoływanie na jej treść będzie miało charakter wyłącznie pozorny. Przeto konieczne jest ustalenie, w jaki sposób sądy powszechne są związane stwierdzeniem, że kryterium służby na rzecz totalitarnego państwa powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka i jaki winien być zakres badania wskazanej okoliczności przez sądy powszechne; (-) czy zasadne jest obniżenie funkcjonariuszom części wysokości emerytury wypracowanej już w organach demokratycznego państwa do kwoty przeciętnej wysokości emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, to jest do kwoty 2.069,02 zł brutto. Praca wykonywana przez wnioskodawcę w organach Policji formalnie zwiększa wysługę lat, ale faktycznie nie ma wpływu na wysokość wypłaty emerytury. Doprowadziło to do tego, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym z 16 grudnia 2016 r. nie tylko niesłusznie obniżyła wnioskodawcy wskaźnik podstawy wymiaru z 0,7% na 0%, ale

również pozbawiła go części emerytury wypracowanej już w demokratycznej Polsce, mimo tego, że wnioskodawca został pozytywnie zweryfikowany i rozpoczął służbę w Policji, którą kontynuował przez okres ok. 13 lat.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i orzeczenie o kosztach zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Pełnomocnik odwołującego się, pismem z dnia 8 lutego 2024 r., podniósł, że uzupełnia swoje stanowisko o argumenty, jakie wynikają z treści wyroku Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, w tym regulacji dotyczącej art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej. Nadto zwrócił uwagę na bezwzględną przesłankę kasacyjną związaną z nienależytym obsadzeniem składu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu. Dlatego, w ocenie wnoszącego pismo, przedstawione wyżej okoliczności przyczynią się do rozpoznania sprawy, w tym także pozwolą wyjaśnić kwestie zasadnicze uzasadniające przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (zwłaszcza co do obniżenia emerytury do wysokości przeciętnej świadczenia wypłacanego przez Prezesa ZUS).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawy przyjęcia skarg kasacyjnych do rozpoznania są powszechnie znane, bowiem dotychczasowe orzecznictwo ugruntowało wszelkie wątpliwości, jakie na tym tle mogą wystąpić, a stosowne przepisy k.p.c. nie podlegały zmianom. Nie ma zatem powodów, by obecnie szczegółowo powtarzać okoliczności, jakie musi spełnić wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w zakresie przesłanek wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., II CZ 102/02, LEX nr 57231; z dnia 8 lipca 2009 r., I CSK 111/09, LEX nr 570112; z dnia 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08, LEX nr 523522 oraz 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 28 lutego 2012 r., I PK 157/11, LEX nr 1215115; z dnia 10 września 2014 r., I CSK 729/13, LEX nr 1532950).

Po wtóre, wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie może być konstruowany szablonowo i lapidarnie, gdyż od niego zależy ewentualne powodzenie skargi kasacyjnej, zwłaszcza w sprawach dotyczących ustalenia wysokości świadczeń funkcjonariuszy w związku z tak zwaną „ustawą dezubekizacyjną”. Tym samym wszelkie braki, jakie w nim występują nie będą sanowane z urzędu przez Sąd Najwyższy. Etap postępowania kasacyjnego opiera się na innym module niż postępowanie apelacyjne. Dlatego skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw wymaganych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 2010 r., II PK 80/10, LEX nr 688680).

Odnosząc powyższe uwagi do wniosku skarżącego, to już wstępnie widać, że nie zdołał on skonstruować problemu prawnego, który mógłby być uznany za istotne zagadnienie prawne. Już sam model konstrukcji trzech pytań pozwala stwierdzić brak przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. W związku z tym tylko hasłowo należy przypomnieć, że dana przesłanka występuje wówczas, gdy: (-) przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie; (-) musi to być zagadnienie dotyczące wykładni przepisów prawa, których wyjaśnienie ma nie tylko znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw; (-) skarżący powinien sformułować problem prawny, określić przepisy prawa i wskazać argumenty, które prowadzą do rozbieżnych ocen, a także jest zobowiązany przeprowadzić stosowny wywód prawny, zbieżny do pytania prawnego, o którym mowa w art. 390 k.p.c., tak by uchwycić istotę i wagę formułowanego problemu. Powyższe okoliczności muszą wystąpić łącznie i dopiero wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne” (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 23 marca 2012 r., II PK 284/11, LEX nr 1214575; z dnia 13 sierpnia 2002 r., I PKN 649/01, OSNP 2004 nr 9, poz. 158).

Zakreślone ramy tej podstawy przedsądu korelują w naturalny z funkcją skargi kasacyjnej. Jak powszechnie wiadomo, sąd kasacyjny nie jest sądem trzeciej

instancji, a skarga kasacyjna nie jest środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie z uwagi na przeważający w charakterze skargi kasacyjnej element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia.

W odniesieniu do pierwszego sformułowania, to istotne zagadnienie prawne nie może powstać na tle samoistnego stosowania Konstytucji, skoro – jak twierdzi skarżący – sąd nie może orzekać na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Idąc dalej, taki „niekonstytucyjny przepis należy wskazać w zagadnieniu prawnym. Tego braku nie konwalidują podstawy kasacyjne, bo one obecnie nie podlegają badaniu. Niemniej należy też skarżącemu przypomnieć, że już uchwała powiększonego składu Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2020 r., III UZP 1/20 (OSNP 2021 nr 3, poz. 28) poruszała problematykę relacji przepisu ustawowego do norm konstytucyjnych (zob. pkt 32-34 uchwały). Także inne wypowiedzi orzecznicze (dostępne przed zredagowaniem skargi kasacyjnej) pozwalały na spostrzeżenie, że kwestia rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw, prokonstytucyjnej wykładni ustaw (z uwagi na niezdolność Trybunału Konstytucyjnego do wydania rozstrzygnięcia w sprawie ustawy zmieniającej z 2016 r.) jest szeroko wyjaśniona w judykaturze i doktrynie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 9 października 2020 r., III CZP 95/19, LEX nr 3066660; z dnia 25 sierpnia 2022 r., III USK 536/21, LEX nr 3411751; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118). Nie oznacza to, że na tym gruncie nie mogą powstać kolejne wątpliwości, ale jeśli one istnieją, to winny być przez skarżącego wypunktowane, a tego w jego wniosku brak. W ostatnim czasie w omawianym obszarze pojawiała się tak zwana doktryna konieczności (zob. P. Mikuli, Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 635-648. 96; L. Garlicki, Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7-9, s. 20-23). Istniały zatem podwaliny do skonstruowania nowych problemów prawnych, lecz ten zabieg wymagał stosownego nakładu pracy.

Druga z przedstawionych okoliczności, to jest, w jakim stopniu sądy powszechne są związane stwierdzeniem, że służba na rzecz totalitarnego państwa powinna być oceniana na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, także traci z pola widzenia przepis prawa (podstawę prawną), na jakiej miał ten problem powstać. Jeżeli przybrał on postać procesową, to konieczne było wskazanie stosownego przepisu k.p.c., który by potęgował wątpliwości interpretacyjne, a może jeszcze innych podstaw, na przykład wynikających z ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1093), która to dotyczy problematyka uchwał podejmowanych przez Sąd Najwyższy. Tego jednak w skardze zabrakło. Można przypomnieć, że uchwała w sprawie III UZP 1/20 nie ma mocy zasady prawnej, a z jej treści (jak i uzasadnienia) nie wynika nakaz przywrócenia świadczenia w dotychczas pobieranej wysokości przez funkcjonariusza ani też obowiązek automatycznej redukcji jego wysokości, bo nie taki zresztą był cel wypowiedzi poszerzonego składu Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu zapewnienie standardu postępowania, to znaczy, by sąd powszechny nie orzekał li tylko formalnie, pozostając związany stosownym zaświadczeniem wydanym w odniesieniu do konkretnego funkcjonariusza, zaś o ewentualnym zaliczeniu do „służby na rzecz totalitarnego państwa” decydować mogły inne przesłanki (moment i miejsce pełnienia służby, jej długość, czy też chociażby zajmowane stanowisko). Przede wszystkim chodziło o dopuszczenie obalenia domniemania, jakie wynikało z urzędowego dokumentu IPN-u. Z tym z kolei wiąże się założenie określonej aktywności świadczeniobiorcy w procesie sądowym, a ono nie może ograniczyć się do przedstawienia alternatywnej wersji przebiegu służby. Stąd usprawiedliwione może być rozstrzygnięcie, które z powołaniem się na uchwałę III UZP 1/20 oddali odwołanie wnioskodawcy, jeśli proces sądowy dostarczy dowodów na tego rodzaju werdykt. Swoją drogą (w późniejszym okresie) wyjaśniono w orzecznictwie, że naruszenie praw i wolności człowieka (podstawa do obniżenia świadczenia) w ujęciu „instytucyjnym” może wypełniać sam fakt pełnienia służby w określonej jednostce, mimo braku po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, OSNP 2023 nr 9, poz. 104). W tej części wniosku skarżącego nie

ma też własnej propozycji interpretacyjnej (jak należałoby skonstruować odpowiedź na tak przygotowane zagadnienie), która wzbogacona przykładami doktryny selekcjonowałaby elementy wymagające dalszego dyskursu prawnego.

W końcu trzeci problem poruszony we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (obniżenie świadczeń osobom, które kontynuowały służbę po 1990 r., a mimo to zastosowano do nich mechanizmy redukcyjne do kwoty przeciętnej emerytury z powszechnego systemu emerytalnego) nie tworzy istotnego zagadnienia prawnego, gdyż został w orzecznictwie rozstrzygnięty za pomocą zwykłej wykładni prawa, co zdaje się dostrzegać skarżący w swoim piśmie procesowym z dnia 8 lutego 2024 r. Jednak nie można tracić z pola widzenia, że i w tym miejscu brak podstawy prawnej potencjalnego zagadnienia prawnego. Jest to tym bardziej widoczne, że ewentualny problem prawny nie przełoży się na wynik sprawy, skoro w podstawach kasacyjnych nie zwalcza się mechanizmu korygującego (art. 15c ust. 3 ustawy zaopatrzeniowej), powołując jedynie art. 15c ust. 1 tej ustawy. Swoją drogą odwołujący się domagał się także interwencji w wysokości ustalonej renty policyjnej, a co do niej mają w tym zakresie zastosowanie jeszcze inne przepisy prawa, których także w skardze kasacyjnej brak. Zatem i trzecie potencjalne zagadnienie prawne nie spełnia cech, które pozwalałyby na przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Oceny tej nie zmienia pismo skarżącego z dnia 8 lutego 2024 r. Za jego pomocą autor skargi kasacyjnej zamierzał wprowadzić do procesu nowe okoliczności przemawiające za koniecznością przyjęcia jej do rozpoznania. Taki zabieg nie jest jednak możliwy. W orzecznictwie ukształtowany jest pogląd, że nie jest skuteczne uzupełnienie skargi kasacyjnej po upływie terminu do jej wniesienia. Zmiana taka nie może być uznana za sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2000 r., V CKN 4/00, OSNC 2000 nr 9, poz. 163). To ograniczenie ma zastosowanie do zmian podstaw kasacyjnych, jak i modyfikacji przesłanek pozwalających na przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (zamiast wielu wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2021 r., V CSKP 45/21, LEX nr 3171959 i podane tam orzecznictwo). Jest to bardziej czytelne, gdy zwróci się uwagę na moment wniesienia skargi kasacyjnej (8 listopada 2022 r., k-205) i moment złożenia omawianego pisma (luty 2024 r.).

W omawianym piśmie zwraca się także uwagę na wadliwy skład sądu drugiej instancji. W tej kwestii trzeba nadmienić, że w aktach sprawy jest zarządzenie prezesa Sądu Apelacyjnego o rozpoznaniu sprawy w składzie trzech sędziów i w takim składzie sprawa została rozpoznana. Jeżeli skarżący miał na myśli inne wątki nienależytej obsady sądu, to powinien je wyartykułować wprost, a przede wszystkim podjąć działania w toku postępowania apelacyjnego, by takiemu „wadliwemu” ukształtowaniu składu sądu zapobiec. Obligowało to autora skargi kasacyjnej do przytoczenia argumentacji odnośnie do istnienia w domenie publicznej określonych zachowań, które z perspektywy respektowania zasady praworządności rzutowałyby ujemnie na kształt składu Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu (zob. na przykład wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2022 r., III USKP 126/21, OSNP 2024 nr 1, poz. 8). Na pewno samoistną przesłanką potencjalnego uwzględnienia stanowiska kasatora nie może być sam fakt wydania wyroku reformatoryjnego. Strona nie może (nie powinna) traktować omawianego wniosku w sposób instrumentalny, to znaczy w zależności od tego czy sąd wyda wyrok „po myśli” danej strony, czy też nie i dopiero wówczas reagować za pomocą omawianej argumentacji. Dlatego pasywne zachowanie strony w postępowaniu apelacyjnym i do tego zaniechanie przedstawienia konkretnych okoliczności potwierdzającej w tym wypadku podstawy do nieważności postępowania prowadzą do odrzucenia stanowiska autora skargi kasacyjnej w tej części skargi kasacyjnej, w której suponuje nieważność postępowania. W końcu w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2022 r., III PZP 1/22 (OSNP 2022 nr 10, poz. 95) wyjaśniono, że ocena co do sprzeczności składu sądu z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c., gdy w składzie sądu bierze udział osoba powołana po dniu 23 stycznia 2020 r. na urząd sędziego w sądzie powszechnym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3), wymaga prowadzenia ustaleń według kryteriów określonych w uzasadnieniu uchwały składu połączonych Izb Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20 (OSNC 2020 nr 4, poz. 34), czy wadliwość procesu powoływania prowadzi, w konkretnych okolicznościach, do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności w

rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zarzut nieważności postępowania (w takim układzie zależności) ma swoje znaczenie, gdy osadzony jest nie tylko w konkretnym przepisie określającym nieważność postępowania, ale także w określonej podstawie faktycznej. Choć nieważność postępowania Sąd Najwyższy ma na uwadze z urzędu (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), to jednak wymaga się od skarżącego wskazania konkretnej podstawy prawnej i przyczyny nieważności. Nie ma podstaw do zastępowania strony w tym obowiązku. Dopiero prawidłowe określenie nieważności postępowania, w tym okoliczności, z których ona wynika, pozwala ocenić, czy zarzut jest uprawniony. W razie powoływania się na nieważność postępowania to skarżący musi wskazać okoliczności uzasadniające rozpoznanie skargi kasacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2001 r., IV CKN 172/01, OSNC 2002 Nr 4, poz. 55). Z drugiej strony do omawianej kwestii należy podejść z punktu widzenia obowiązku lojalności procesowej. Chodzi więc o to, że wadliwość składu orzekającego powinna być sygnalizowana przez strony postępowania, tak by tego rodzaju zarzut nie był rezerwowany na kolejny etap procesu (skarga kasacyjna, skarga o wznowienie postępowania), by w ten sposób – po ewentualnym wydaniu przez sąd wyroku korzystnego dla przeciwnika procesowego – uzyskać szansę ponownego merytorycznego rozpoznania sprawy. Prywatny lub publicznoprawny status stron postępowania jest w tym zakresie pozbawiony znaczenia. Przesłankę tę trzeba postrzegać w kontekście ogólniejszego nakazu dokonywania czynności procesowych zgodnie z dobrymi obyczajami (art. 3 k.p.c.) i co do zasady uznać za aktualną także w sprawach, w których wznowienie postępowania miałoby nastąpić w związku z wadliwością składu orzekającego prowadzącą do naruszenia standardu wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2022 r., III CO 6/22, LEX nr 3371942).

Sumując powyższe, Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. i art. 102 k.p.c.

[SOP]

[ms]

