Uchwała z dnia 30 lipca 2003 r.
III UZP 8/03

Przewodniczący SSN Maria Tyszel, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk, Beata Gudowska (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 lipca 2003 r. sprawy z wniosku Walerii W., Andrzeja W., Bożeny W., Tomasza M. i Arkadiusza M. reprezentowanego przez ojca Zbigniewa M. przeciwko Skarbowi Państwa - Państwowej Agencji Atomistyki Biuru Obsługi Roszczeń byłych Pracowników Rud Uranu w J.G. o odszkodowanie, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu postanowieniem z dnia 6 marca 2003 r. [...]

„1. Czy sprawa o jednorazowe odszkodowanie przewidziane w art. 5 a ustawy z dnia 2.09. 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. 111/537 ze zm.) stanowi sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, czy też jest to sprawa o charakterze cywilnym

2. Czy w sytuacji kiedy uprawniony do jednorazowego odszkodowania zmarł, należne świadczenie może być dochodzone przez spadkobierców jako podlegające dziedziczeniu na podstawie art. 922 § 1 kodeksu cywilnego, czy też podlega wyłączeniu ze spadku jako prawo ściśle związane z osobą zmarłego (art. 922 § 2 kodeksu cywilnego) ?”

p o d j ą ł uchwałę:

1. Sprawa o jednorazowe odszkodowanie przewidziane w art. 5 a ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. Nr 111, poz. 537 ze zm.) jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych

2. odmówił udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie.

U z a s a d n i e n i e

Leon W. wystąpił w dniu 14 lutego 2000 r. do Państwowej Agencji Atomistyki w W. - Biura Obsługi Roszczeń b. Pracowników Zakładów Produkcji Rud Uranu w J.G. z wnioskiem o jednorazowe odszkodowanie należne mu na podstawie art. 5a ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych. Do wniosku dołączył zaświadczenie Wojskowej Komisji Uzupełnień w J.G. z dnia 4 stycznia 2000 r., potwierdzające pełnienie zastępczej służby wojskowej w jednostce wojskowej nr 2930 w okresie od dnia 28 marca 1951 r. do dnia 1 listopada 1952 r. i przymusowe w tym czasie zatrudnienie w zakładach wzbogacania rud uranu. W piśmie z dnia 2 marca 2000 r. Biuro Obsługi roszczeń potwierdziło prawo wnioskodawcy do tego świadczenia, lecz jego wypłatę odroczyło do czasu uzyskania środków finansowych. Leon W. zmarł zanim doszło do realizacji świadczenia (w dniu 14 marca 2000 r.), zatem o niezrealizowane świadczenie wystąpiła wdowa po nim Waleria W. Biuro odmówiło jej wypłaty, stwierdzając, że ustawa z dnia 2 września 1994 r. nie przewiduje możliwości przejścia praw majątkowych, przysługujących żołnierzom zatrudnionym w zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranu na ich spadkobierców, a ponadto, że są to prawa, które zgodnie z art. 922 § 2 KC nie należą do spadku.

W tej sytuacji Waleria W. i pozostali spadkobiercy Leona W. wystąpili do Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze z pozwem przeciwko Państwowej Agencji Atomistyki w W. - Biuru Obsługi Roszczeń b. Pracowników Zakładów Produkcji Rud Uranu w J.G. o zapłatę kwoty 9.510 zł, równej kwocie odszkodowania należnej z ustawy Leonowi W.

Postanowieniem z dnia 8 października 2001 r. Sąd Rejonowy stwierdził swą niewłaściwość i przekazał sprawę Państwowej Agencji Atomistyki w W., uznając, że do czasu wydania decyzji przez Agencję, działającą jako organ rentowy w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, droga sądowa jest niedopuszczalna. W ocenie Sądu Rejonowego, przepisy art. 5a w związku z art. 8 ustawy z dnia 2 września 1994 r. obligowały

Agencję do wydania decyzji, od której - zgodnie z art. 118 ust. 7 ustawy o emeryturach i rentach, przysługiwały środki odwoławcze, o których mowa w art. 477^9 § 1 i 2 KPC, czyli odwołanie do sądu okręgowego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 477^8 KPC).

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy - traktując pisma Agencji z dnia 24 września 2000 r. i z dnia 28 listopada 2000 r. jako jej decyzje - wyrokiem z dnia 12 lutego 2002 r. dokonał ich zmiany i przyznał Walerii W. jednorazowe odszkodowanie w kwocie 9.510 zł oraz oddalił odwołanie wobec pozostałych wnioskodawców. Za podstawę prawną rozstrzygnięcia przyjął przepis art. 136 ust 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, nakazujący wypłatę świadczeń niezrealizowanych wobec zgonu uprawnionego członkom jego rodziny. Przesłanką zastosowania tego przepisu był art. 8 ustawy z dnia 2 września 1994 r., zgodnie z którym w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

W apelacji Państwowa Agencja Atomistyki zarzuciła naruszenie art. 5a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 września 1994 r. przez jego błędną wykładnię, wyrażając pogląd, że sporne odszkodowanie nie jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, lecz ma charakter „swoistego odszkodowania socjalnego”, należnego zatrudnianym przymusowo żołnierzom w wysokości zależnej od stopnia ich niezdolności do pracy, zatem nie może przysługiwać wdowie po uprawnionym do niego żołnierzu.

Rozpoznając apelację, Sąd Apelacyjny we Wrocławiu powziął istotną wątpliwość co do charakteru sprawy o jednorazowe odszkodowanie przewidziane w art. 5a ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych i postanowieniem z dnia 6 marca 2003 r. zwrócił się o jej rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy. Sąd drugiej instancji rozważał, czy jest to sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, czy też sprawa o charakterze cywilnym sensu stricto, podnosząc, że zgodnie z art. 476 § 2 KPC sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych jest tylko sprawa, od której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego w kwestiach wyczerpująco wymienionych w pkt 1-5 tego artykułu lub innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, gdy tymczasem jednorazowe odszkodowanie przewidziane w art. 5a ustawy z dnia 2 września 1994 r. przyznaje i realizuje Biuro Roszczeń Byłych Pracowników Zakładów Produk-

cji Rud Uranu Państwowej Agencji Atomistyki w K. Jest to wprawdzie komórka organizacyjna urzędu administracji rządowej, jednak nie wydaje decyzji, lecz wypowiada się o prawie do świadczenia w pismach niezawierających pouczenia o środkach prawnych. W ocenie Sądu Apelacyjnego, ustawodawca ukształtował prawo podmiotowe do jednorazowego odszkodowania z art. 5a ustawy jako wierzytelność o charakterze cywilnoprawnym, z możliwością jego dochodzenia w procesie cywilnym. Uznał, że odesłanie do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (obecnie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS), zawarte w art. 8 tej ustawy, odnosi się głównie do zasad postępowania w sprawach o realizację tego prawa, do kwestii wyłącznie drugorzędnych i technicznych i nie determinuje charakteru tego świadczenia jako ubezpieczeniowego.

Dla Sądu przedstawiającego zagadnienie prawne określenie charakteru sporu miało znaczenie drugorzędne w sytuacji, w której nie toczył go uprawniony wnioskodawca, lecz jego następcy. Negując jednak ubezpieczeniowy charakter świadczenia, Sąd wykluczył możliwość wypłaty odszkodowania wdowie przy zastosowaniu art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, a skłaniał się ku zastosowaniu do zgłoszonych przez nią roszczeń przepisów art. 922 i nast. KC. Argumentował w konsekwencji, że uprawnienie do jednorazowego odszkodowania jest ściśle związane z osobą , która wykonywała przymusowo pracę, ma rekompensować doznane przez nią krzywdę moralną i cierpienia fizyczne, więc - zgodnie z art. 922 § 2 KC - nie należy do spadku.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Ustawa z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniu pieniężnym i innych uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowalnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 60, poz. 622) wydana została - jak wskazuje jej preambuła - w celu zadośćuczynienia szczególnemu rodzajowi represji. Przewidziano w niej różnorodne uprawnienia i świadczenia finansowane ze środków budżetowych. Początkowo, jako jedyne świadczenie pieniężne, ustanawiała dodatek do emerytury lub renty. Dodatek ten, zgodnie z art. 3 ustawy o świadczeniu pieniężnym w pierwotnym brzmieniu (Dz.U. z 1994 r. Nr 111, poz. 537), przysługiwał obok świadczeń z ubezpieczenia społecznego i był przyznawany oraz wypłacany przez

organ właściwy w sprawach emerytur i rent. Poza tym świadczeniem żołnierze zastępczej służby wojskowej, przymusowo zatrudniani w miejscach wskazanych w tytule ustawy, nabywali prawo do emerytury przy stażu pracy skróconym o okres tego przymusowego zatrudnienia (art. 6 ustawy), ci zaś, którzy zostali zaliczeni do jednej z grup inwalidztwa w związku z tym zatrudnieniem, wskutek zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób, uzyskiwali świadczenia pieniężne i inne uprawnienia przewidziane w ustawie z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.).

Rodzaj przewidzianych w ustawie świadczeń i wypłacanie ich równolegle ze świadczeniami z ubezpieczenia społecznego implikowały odpowiednie stosowanie do nich przepisów ustawy u dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), do których odsyłał art. 8 ustawy w kwestiach nieuregulowanych, a więc w zasadzie wszystkich, poza prawem do świadczeń i warunkami jego nabycia.

Z dniem 1 stycznia 2000 r., ustawą z dnia 10 września 1999 r. o zmianie ustawy o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnionym w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach rud uranu i batalionach budowlanych (Dz.U. Nr 80, poz. 902), dokonano zasadniczej nowelizacji ustawy z dnia 2 września 1994 r., zmieniając także jej tytuł oraz treść preambuły. Świadczenia z tej ustawy zostały wplecione w system zabezpieczenia społecznego kombatantów i osób represjonowanych, także przez to, że dodatki do emerytur i rent zastąpiono samoistnymi świadczeniami pieniężnymi, wypłacanymi niezależnie od uprawnień emerytalno-rentowych. Jednocześnie przewidziano zbieg prawa do tych świadczeń z prawem do dodatku kombatanckiego i świadczenia przysługującego w wysokości tego dodatku określonych w przepisach o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, do dodatku określonego w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników a także do dodatku za tajne nauczanie przysługującego na podstawie odrębnych przepisów, bądź do świadczenia pieniężnego określonego w przepisach o osobach deportowanych do pracy przymusowej oraz osadzonych w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR (nowe brzmienie art. 1 ust. 4 ustawy). W art. 5a ustawy dla żołnierzy przymusowo zatrudnianych w zakładach pozyskiwania i wzbogacania rud uranu przewidziano jednorazowe odszkodowanie w wysokości odpowiedniej do stopnia

orzeczonego na stałe inwalidztwa (przy braku inwalidztwa - w kwocie 9.510 zł). Finansowaniem, zarówno świadczenia pieniężnego, jak jednorazowego odszkodowania oraz kosztów obsługi, obciążono budżet państwa, a ustalanie prawa do świadczenia pieniężnego powierzono organom emerytalno-rentowym, także wobec osób nie mających ustalonego prawa do emerytury lub renty, z tym że przyznanie i wypłatę jednorazowego odszkodowania miało realizować Biuro Roszczeń Byłych Pracowników Zakładu Produkcji Rud Uranu Państwowej Agencji Atomistyki w K. (art. 5a ust. 3 ustawy).

W zmienionym stanie prawnym podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd drugiej instancji ma wyjaśnienie charakteru normy prawnej ujętej w art. 5a. Powstaje pytanie, czy przepis ten przynależy do prawa zabezpieczenia społecznego, czy też jest przepisem prawa prywatnego (cywilnego), normującym stosunki prawne między równorzędnymi podmiotami. Oceniając tę kwestię, należy zaznaczyć, że zarówno w doktrynie, jak i judykaturze utrwalone jest stanowisko, że prawo zabezpieczenia społecznego - choć często zmieniane i dostosowywane doraźnie do rozmaitych celów społecznych i politycznych - stanowi jednolity i spójny system norm, wyodrębnionych nie tylko ze względu na przedmiot regulacji, lecz także ze względu na jej metodę. W praktyce legislacyjnej przestrzegana jest również zasada, że akty prawne regulujące stosunki z dziedziny prawa zabezpieczenia społecznego nie obejmują norm z innych dziedzin, w szczególności z dziedziny prawa cywilnego. W tej sytuacji omawiany przepis, przewidujący prawo do jednorazowego odszkodowania, ulokowany w akcie prawnym należącym, co oczywiste, do systemu prawa zabezpieczenia społecznego, nie może być - ze względów systemowych - uważany, jak sugeruje to Sąd Apelacyjny, za przepis prawa cywilnego, nawet przy uwzględnieniu „swoistości” przewidzianego w nim odszkodowania.

Bardzo istotny jest również fakt, że przepis art. 5a ustawy z dnia 2 września 1994 r. ukształtował stosunek zobowiązaniowy Państwa wobec żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianych w zakładach wzbogacania rud uranu metodą władczą zarówno w formie materialnej, kształtując sytuację prawną podmiotów uprawnionych bez ich udziału, jak i w formalnej, bezpośrednio na podstawie decyzji jednego z podmiotów tego stosunku.

W sposób jednoznaczny potwierdza to ocenę tego stosunku jako stosunku publicznoprawnego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że w dziedzinie zabezpieczenia

społecznego odszkodowanie, będące ze swej natury instytucją prawa cywilnego (por. art. 415 i nast. KC), ukształtowane jest jako świadczenie publiczne, w związku z czym poszukiwanie tylko z powodu używania przez prawodawcę nazwy „odszkodowanie” (art. 5a ust. 1 ustawy) jakichkolwiek odniesień do prawa prywatnego, w tym do przepisów o spadkach, nie może być uznane za uzasadnione.

Rozstrzygając zagadnienie prawne przedstawione przez Sąd Apelacyjny, nie wolno - rzecz jasna - pomija unormowań zawartych w prawie procesowym. W tym zakresie należy przypomnieć, że - zgodnie z art. 1 KPC - sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego są sprawami cywilnymi tylko w znaczeniu formalnym (procesowym), a nie materialnym. Są to sprawy administracyjne, załatwiane w drodze decyzji administracyjnej, które ustawodawca poddał kontroli sądów powszechnych - sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, w procesie cywilnym.

Należy także pamiętać, że przepis art. 5a ustawy z dnia 2 września 1994 r. zawiera normę kompetencyjną dla organu administracji państwowej, agencji sprawującej nadzór nad bezpieczeństwem jądrowym, w zakresie przyznawania świadczeń z zabezpieczenia społecznego, mimo że nie jest on organem rentowym. Nie ulega przy tym wątpliwości, że decyzja Agencji w przedmiocie ustalenia prawa do jednorazowego odszkodowania jest decyzją administracyjną, w której organ uprawniony jest do władczego rozstrzygania o tym, jakie prawa służą obywatelowi lub jakie obowiązki na nim ciążą, a jej wydanie następuje w trybie regulowanym przez przepisy o postępowaniu administracyjnym (por. także stenogram posiedzenia Sejmowej Komisji Polityki Społecznej w dniu 7 lipca 1999 r. nad sprawozdaniem podkomisji nadzwyczajnej o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dodatku i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach rud uranu, druk nr 526 - Biuletyn 1773/III).

W postępowaniu przed Agencją, zgodnie z art. 180 KPA, stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego wówczas, gdy przepisy dotyczące spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych nie ustalają odmiennych zasad postępowania, przy czym przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych - w rozumieniu tego kodeksu - uważa się między innymi sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszów przeznaczonych na ubezpieczenie społeczne. Z kolei, zgodnie z

art. 476 § 2 KPC, przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, co koresponduje z art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) oraz art. 118 ust. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), w myśl których od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Pojęcie „sprawa z zakresu ubezpieczenia społecznego” ma jednak szersze znaczenie niż może to wynikać z brzmienia art. 476 § 2 KPC, zwłaszcza po zmianach dokonanych przez art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) - oraz przez art. 223 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934 ze zm.). Dotyczy to także nie wymienionych w Kodeksie postępowania cywilnego sporów na tle art. 37k ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.). W piśmiennictwie prawniczym trafnie zatem zauważono, że ustawodawca coraz częściej arbitralnie, bo w oderwaniu od art. 476 §2 i 3 oraz art. 477^8 KPC, decyduje o charakterze spraw, kwalifikując je wprost albo pośrednio jako sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. W konsekwencji należy przyjąć, że sprawą z zakresu ubezpieczenia społecznego może być także sprawa wszczęta odwołaniem od innych organów niż organy rentowe *sensu stricto*, zwłaszcza gdy jest to sprawa, w której stroną jest ubezpieczony, określony w art. 476 § 5 ust. 2 lit. d KPC, jako osoba ubiegająca się o odszkodowanie przysługujące w razie choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową, a więc zgłaszająca roszczenie z zakresu zabezpieczenia społecznego (por. art. 476 § 2 pkt 5 KPC). Sprawy te rozpoznawane są przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych przy zastosowaniu przepisów przewidzianych w dziale III tytułu VII Kodeksu postępowania cywilnego.

W tym stanie rzeczy uzasadniony jest wniosek, że sprawa o jednorazowe odszkodowanie przewidziane w art. 5a ustawy z dnia 2 września 1994 r. o świadczeniach pieniężnych i uprawnieniach przysługujących żołnierzom zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianym w kopalniach węgla, kamieniołomach i zakładach wydobywania rud uranu (Dz.U. Nr 111, poz. 537 ze zm.) jest sprawą z zakresu

ubezpieczeń społecznych. Rozpoznając taką sprawę, sąd stosuje przepisy prawa zabezpieczenia społecznego, a na podstawie art. 8 ustawy z dnia 2 września 1994 r. - przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w kwestiach w niej nieuregulowanych, co otwiera członkom rodziny uprawnionego, wymienionym w art. 136 ust. 1 tej ustawy, drogę do uzyskania świadczeń niezrealizowanych przez uprawnionego.

Z tych przyczyn podjęto uchwałę jak na wstępie.

==========