

**Wyrok z dnia 11 października 2007 r.**

**III UK 53/07**

**Stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej nie uzasadnia żądania zwrotu wypłaconej emerytury wojskowej od żołnierza, któremu po zwolnieniu ze służby została przyznana emerytura.**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn, Herbert Szurgacz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 11 października 2007 r. sprawy z odwołania Zenona D. od decyzji Wojskowego Biura Emerytalnego w L. o zwrot nienależnie pobranych świadczeń, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 29 marca 2007 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wyrokiem z dnia 29 marca 2007 r. oddalił apelację pozwanego Wojskowego Biura Emerytalnego w L. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z dnia 12 czerwca 2006 r. Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie (I) zmienił decyzję Wojskowego Biura Emerytalnego w L. z dnia 16 stycznia 2006 r. uznającą wypłaconą wnioskodawcy Zenonowi D. emeryturę wojskową za okres od 1 listopada 2004 r. do 31 lipca 2005 r. na kwotę 17.965,17 zł za nienależną z powodu przywrócenia wnioskodawcy do zawodowej służby wojskowej z dniem 1 listopada 2003 r. w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej, a następnie ponownego zwolnienia ze służby z dniem 6 lipca 2004 r., zobowiązującą go do zwrotu tej sumy i ustalił, że Zenon D. nie jest zobowiązany do zwrotu na rzecz Wojskowego Biura Emerytalnego w L. emerytury za wskazany okres w kwocie 17.965,17 zł oraz (II) zasądził od Wojskowego Biura Emerytalnego w L. na

rzecz Zenona D. kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania. Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskodawca Zenon D. został zwolniony z zawodowej służby wojskowej z dniem 31 października 2003 r. rozkazem personalnym Dowódcy Ś. Okręgu Wojskowego. Za okres od 1 listopada 2003 r. do 31 października 2004 r. otrzymywał uposażenie przysługujące przez okres 12 miesięcy po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej. Decyzją z dnia 1 grudnia 2003 r. organ rentowy przyznał wnioskodawcy emeryturę od dnia 1 listopada 2003 r. i poinformował, iż nie podlega ona wypłacie do dnia 31 października 2004 roku w związku z wypłatą uposażenia. Po przyznaniu wnioskodawcy prawa do wojskowej renty inwalidzkiej decyzją z dnia 9 lipca 2004 r. ustalono wysokość świadczenia emerytalnego w wysokości 75% podstawy wymiaru, a następnie decyzją z dnia 28 października 2004 r. podjęto jego wypłatę od dnia 1 listopada 2004 r. W okresie od 1 listopada 2004 r. do 31 lipca 2005 r. wnioskodawca pobierał emeryturę wojskową. W czerwcu 2005 r. wnioskodawca odwołał się od decyzji dotyczącej zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Rozkazem personalnym z dnia 16 września 2005 r. Dowódcy Ś. Okręgu Wojskowego stwierdzona została nieważność wypowiedzenia służby i wnioskodawca został przywrócony do służby wojskowej z dniem 1 listopada 2003 r. Z dniem 6 lipca 2004 r., w związku z orzeczeniem niezdolności do służby wojskowej, wnioskodawca został zwolniony ze służby. Decyzją z dnia 13 stycznia 2006 r. Wojskowe Biuro Emerytalne w L. przyznało wnioskodawcy emeryturę wojskową od dnia 1 sierpnia 2004 r., informując, iż nie podlega ona wypłacie do dnia 31 lipca 2005 r. z uwagi na wypłatę uposażenia.

Uzasadniając decyzję o uwzględnieniu odwołania wnioskodawcy Sąd pierwszej instancji powołał się na art. 48 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66) i stwierdził, że obowiązek zwrotu świadczenia jako nienależnie pobranego jest uzależniony od prawidłowego pouczenia świadczeniobiorcy przez organ wypłacający świadczenie o warunkach jego wypłaty. Pouczenie takie musi być wyraźne i jasne, natomiast z analizy akt emerytalnych wnioskodawcy wynika, że nie został on pouczony, iż w wypadku przywrócenia do służby wojskowej wskutek stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby i przesunięcia okresu pobierania uposażenia będzie zobowiązany do zwrotu świadczenia emerytalnego. Sąd Okręgowy podkreślił także, że od 1 listopada 2004 r. do 31 lipca 2005 r. wnioskodawca pobierał wyłącznie świadczenie emerytalne przyznane prawomocną decyzją wojskowego organu emerytalnego, a decyzje o przywróceniu do służby wojskowej i zwolnieniu go ze służby wojsko-

wej z inną datą zapadły po tym okresie. Ponadto wnioskodawca nie złożył fałszywych zeznań, dokumentów ani też świadomie nie wprowadził w błąd organu rentowego. Wnioskodawca złożył prawidłowe dokumenty do Wojskowego Biura Emerytalnego na potwierdzenie swoich uprawnień do uposażenia i świadczenia emerytalnego.

Apelację od tego wyroku złożyło Wojskowe Biuro Emerytalne w L. zaskarżając go w całości. Skarżący zarzucił naruszenie art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, poprzez uznanie, iż mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczenia emerytalnego wnioskodawca nie ma obowiązku zwrotu kwoty 17.965,17 zł z tytułu nienależnie pobranej emerytury za okres od 1 listopada 2004 r. do 31 lipca 2005 r. i wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Lublinie do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach instancji odwoławczej. W ocenie skarżącego, skoro wnioskodawca, będąc przywróconym do służby, pobrał należne mu uposażenie, pobrana emerytura za okres od 1 listopada 2004 r. do 31 lipca 2005 r. stała się zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. świadczeniem nienależnym. Skarżący podniósł też, że wnioskodawca musiał się liczyć z pozytywnym rozstrzygnięciem sprawy składając odwołanie od wypowiedzenia stosunku służbowego, a zatem musiał liczyć się z tym, że w takim wypadku pobrana emerytura może stać się świadczeniem nienależnym. Ponadto wnioskodawca nie poinformował wojskowego organu rentowego o złożeniu odwołania od wypowiedzenia stosunku służbowego, z czym wiązało się ewentualne przywrócenie do służby wojskowej.

Sąd drugiej instancji uznał, że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowych ustaleń i wydał trafne, odpowiadające prawu rozstrzygnięcie. Przepis art. 48 ust. 1 określający zasady zwrotu świadczeń wypłaconych przez wojskowy organ rentowy stanowi, że „osoby, które pobierały świadczenia pieniężne pomimo istnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo ograniczenie ich wysokości, są obowiązane do zwrotu nienależnych im świadczeń, jeżeli były pouczone w formie pisemnej przez organ emerytalny o obowiązku zawiadomienia o tych okolicznościach”. Skarżący niesłusznie uważa, że samo pobranie przez wnioskodawcę świadczenia, do którego przestał być uprawniony, jest równoznaczne z obowiązkiem jego zwrotu, gdyż wymóg zwrotu świadczeń występuje wyłącznie w przypadku, gdy w czasie ich pobierania istniały okoliczności powodujące ustanie prawa do świadczeń i osoby je otrzymujące były po-

uczony w formie pisemnej przez organ emerytalny o obowiązku zawiadomienia o tych okolicznościach, co oznacza, że obie przesłanki uzasadniające żądanie zwrotu wypłaconego świadczenia pieniężnego muszą wystąpić jednocześnie. W rozpoznawanej sprawie żaden z wymaganych warunków do dochodzenia zwrotu wypłaconej wnioskodawcy emerytury nie zachodzi. Po pierwsze, okoliczności powodujące ustanie prawa wnioskodawcy do emerytury powstały dopiero z dniem 4 lipca 2005 r., z tym, że wywołały one skutek wsteczny. Oznacza to, że wnioskodawca nie pobierał emerytury bezpodstawnie. Po drugie organ, emerytalny nie pouczył wnioskodawcy o konieczności zawiadomienia o utracie prawa do emerytury w wyniku przywrócenia do służby wojskowej. Z tych względów zaskarżony wyrok oceniono jako prawidłowy i oddalono apelację jako bezpodstawną.

Wojskowe Biuro Emerytalne w L. zaskarżyło w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie skargą kasacyjną, opierając ją na podstawie naruszenia prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie, polegające na niezastosowaniu w przepisie art. 12 w związku z art. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, jako stanowiącego samodzielnie podstawę prawną do żądania przez stronę pozwaną zwrotu wypłaconej wnioskodawcy emerytury, w sytuacji uprzedniego stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej i przyjęciu, że podstawę tego żądania stanowi przepis art. 48 tej ustawy. W uzasadnieniu skarżący zwrócił uwagę, że przepisy powołanej ustawy nie regulują wprost sytuacji, w jakiej znalazł się wnioskodawca na skutek stwierdzenia nieważności decyzji właściwego organu wojskowego, mocą której został on zwolniony z zawodowej służby wojskowej, uzyskując status emeryta wojskowego. Stwierdzenie nieważności tej decyzji wywołuje skutek z mocą wsteczną, co oznacza, że następuje swoista „reaktywacja” wadliwie rozwiązane stosunku administracyjno-prawnego, jakim jest stosunek służbowy zawodowej służby wojskowej. Tak więc w praktyce powstaje sytuacja, w której „wadliwie zwolniony” żołnierz nie utracił statusu żołnierza. Konsekwencją tego jest (co było udziałem wnioskodawcy) „przywrócenie” żołnierza do służby poprzez przyjęcie go na pełne zaopatrzenie w określonej jednostce wojskowej i wypłacenie wszystkich należności finansowych wynikających z faktu pełnienia służby, za okres od dnia następnego po dniu tego wadliwego zwolnienia. Obowiązek wypłaty tych należności nie wynika wprost z przepisów ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 179, poz. 1750 ze zm.), niemniej jest oczywistą konsekwencją wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwej decyzji o zwolnieniu ze służby. Mimo braku regulacji

w wojskowej ustawie emerytalnej, która by *expressis verbis* w takich sytuacjach rozstrzygała o obowiązku zwrotu wypłaconego świadczenia emerytalnego, podstawę tego obowiązku stanowić może jej art. 12 w związku z art. 1. Skoro świadczenie emerytalne przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, to w sytuacji kiedy to zwolnienie nie nastąpiło (a wobec stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu niewątpliwie nie można mówić o skutecznym prawnie zwolnieniu), nie można mówić o skutecznym nabyciu prawa do świadczenia. Przepis art. 48 wojskowej ustawy emerytalnej nie odnosi się do sytuacji wnioskodawcy, jako że nie sposób wyobrazić sobie sytuacji, w której wojskowy organ emerytalny, zakładając możliwość ewentualnego stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu żołnierza zawodowego za służby, pouczy go, wydając decyzję o nabyciu prawa do świadczeń emerytalnych, że (jak słusznie zauważył Sąd Apelacyjny) w bliżej nie dającej się przewidzieć przyszłości powinien liczyć się z obowiązkiem zwrotu świadczenia z przyczyn, na które zwykle nie ma żadnego wpływu. Przepis art. 48 odnosi się do sytuacji, w których świadczenie było pobierane mimo istnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenia prawa do świadczeń. W przedmiotowej sprawie natomiast, od momentu ustalenia prawa do świadczenia istniały okoliczności powodujące, że wnioskodawca nie mógł skutecznie nabyć tego prawa. Zdaniem organu rentowego zachodzi konieczność dokonania wykładni przepisów art. 1 i 12 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych „w zestawieniu” z art. 48 tej ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

O ile w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym podstawą wniesienia środka odwoławczego przez wojskowy organ emerytalny był zarzut naruszenia art. 48 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, skarga kasacyjna została oparta na zarzucie naruszenia przepisu art. 12 w związku z art. 1 tej ustawy. Przepis art. 12 stanowi, że emerytura wojskowa przysługuje żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej, który w dniu zwolnienia z tej służby posiada 15 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim, z wyjątkiem żołnierza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby wojskowej w Wojsku Polskim i okresów równorzędnych z tą służbą. Z kolei w myśl art. 1 ustawy żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie

emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby. Na gruncie niespornych okoliczności sprawy wnioskodawca spełniał przewidziane art. 12 przesłanki prawa do emerytury wojskowej. Skoro tak, to z momentem ich spełnienia powstało u wnioskodawcy prawo do emerytury. Wynika to stąd, że art. 11 ustawy odsyła w sprawach w niej nieuregulowanych do ustawy o emeryturach i rentach z FUS, która w art. 100 stanowi, iż prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Mechanizm powstania prawa do emerytury w ustawie o z. e. ż. nie różni się od mechanizmu mającego zastosowanie w systemie powszechnym. Decyzja ustalająca prawo do zaopatrzenia wojskowego (art. 32 z.e.z) nie ma charakteru konstytutywnego, lecz charakter deklaratoryjnego stwierdzenia, że w związku ze spełnieniem ustawowych przesłanek żołnierz zawodowy nabył prawo do emerytury wojskowej; decyzja ta określa również wysokość emerytury, co nie jest przedmiotem sporu.

W ocenie wojskowego organu rentowego stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej wywołuje skutek z mocą wsteczną, reaktywuje stosunek zawodowej służby wojskowej od dnia sprzecznego z prawem zwolnienia, powoduje przyjęcie żołnierza „na pełne zaopatrzenie”, z obowiązkiem wypłaty wszystkich świadczeń należnych z tytułu pełnienia służby. W świetle tej koncepcji wypłacona żołnierzowi emerytura wojskowa jawi się - aczkolwiek organ rentowy tego wyraźnie nie stwierdza i nie powołuje żadnej podstawy prawnej - jako świadczenie nienależne żołnierzowi. Organ rentowy ogólnie wskazuje na niedopuszczalność sytuacji, kiedy za ten sam okres żołnierz otrzymał dwa świadczenia, przy czym tym „nienależnym świadczeniem” miałyby być emerytura wojskowa. Z jednej strony, organ rentowy stwierdza, iż rozpatrywanie sprawy zwrotu pobranego świadczenia emerytalnego w kontekście art. 48 ustawy nie byłoby trafne, z drugiej natomiast, w końcowej części skargi kasacyjnej powołuje się na ten przepis. Kwestia skutków decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej w kontekście nabytego prawa do emerytury wojskowej, wymaga szerszego rozważenia.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że regulacja prawna stosunku wojskowej służby zawodowej ma charakter regulacji administracyjnej. Taki charakter nosi również regulacja prawna zaopatrzenia emerytalnego zawodowych żołnierzy. Okoliczność, że dana decyzja administracyjna działa *ex tunc* nie przesądza jeszcze o tym, że jest ona pod każdym względem, zarówno w sferze materialnoprawnej, jak i formalnoprawnej, aktem o charakterze deklaratoryjnym. W teorii prawa o postępowaniu administracyjnym wskazuje się, że

podział aktów na konstytutywne i deklaratoryjne jest niedoskonały, niezapewniający rozłącznego wyróżnienia obu kategorii aktów (B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2004, s. 746). Usunięcie z obrotu prawnego nieważnej decyzji (zwolnienia ze służby) nie powoduje absolutnego przywrócenia pierwotnego stanu prawnego, lecz ma służyć dopiero usunięciu szeregu następstw jego obowiązywania. Nie można zatem przyjąć, że decyzja dotknięta jedną z wad określonych art. 156 k.p.a. nie wywołuje od momentu jej wydania jakichkolwiek skutków prawnych, zwłaszcza w sferze prawa materialnego. Decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji administracyjnej kreuje nową sytuację prawną, mianowicie pozbawia wadliwą decyzję zdolności do wywoływania skutków prawnych *ex tunc*. W konsekwencji należy uznać, że chociaż stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej wywołuje skutek *ex tunc*, to jednak nie można przyjąć, że w następstwie wydania decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej nie powstała przesłanka uzyskania prawa do emerytury wojskowej, określona art. 1 i 12 ustawy o z.e.ż. Decyzja ta bowiem, choć wadliwa, w konsekwencji doprowadziła do ukształtowania nowej sytuacji prawnej, wywołała mianowicie skutek w postaci zwolnienia ze służby i w sumie doprowadziła, w związku z posiadaniem przez wnioskodawcę wymaganych lat służby, do nabycia emerytury wojskowej. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że konstytutywne akty wadliwe (taki charakter nosi akt zwolnienia z zawodowej służby wojskowej), do czasu ich wyeliminowania z obrotu prawnego wywołują określone skutki w sferze prawa materialnego (zob. np. T. Woś, Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie, Warszawa 1978, s. 143).

Stwierdzenie nieważności decyzji o zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej usunęło ją z obrotu prawnego i nie tylko przywróciło stan poprzedni, lecz zniósło jej skutki prawne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 września 2006 r., I SA/Wa 1122/06). Od momentu stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby powstała okoliczność powodująca ustanie prawa do emerytury. Nie jest to jednak sytuacja mieszcząca się w zakresie art. 48 ust. 1 ustawy. Według tego przepisu osoby, które pobierały świadczenia pieniężne pomimo istnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo ograniczenie ich wysokości, są obowiązane do zwrotu nienależnych im świadczeń, jeżeli były pouczone w formie pisemnej przez organ rentowy o obowiązku zawiadomienia o tych okolicznościach. W rozpoznawanej sprawie, w okresie pobierania przez wnioskodawcę emerytury wojskowej w obrocie prawnym pozostawała ostateczna, konstytutywna decyzja o zwolnieniu ze służby wojskowej, której do czasu stwierdzenia jej nieważności przysługiwało domniemanie ważności. Nie

zaistniały więc okoliczności powodujące ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń, w związku z czym - pomijając już kwestię właściwego pouczenia wnioskodawcy - nie można przyjąć, iż świadczenie zostało pobrane przez wnioskodawcę nienależnie.

Jak wcześniej wzmiankowano, Wojskowe Biuro Emerytalne domagając się zwrotu wypłaconej wnioskodawcy emerytury wojskowej przyjęło praktykę „pełnej reaktywacji” statusu żołnierza zawodowego w następstwie stwierdzenia nieważności decyzji o zwolnieniu ze służby, obejmującej wypłatę uposażenia za cały czas zwolnienia, jednak bez wyjaśnienia, czy praktyka ta w obowiązującym stanie prawnym znajduje uzasadnienie i jakie. Tej kwestii, jako wykraczającej nie tylko poza podstawy skargi kasacyjnej, ale nawet poza przedmiot spornej sprawy, Sąd Najwyższy nie rozważał. Dopiero na gruncie tej praktyki powstał problem „podwójnego” pobierania świadczeń, tj. emerytury wojskowej oraz uposażenia, przyznanego wstecz. W aspekcie regulacji prawnej prawa do wojskowego zaopatrzenia emerytalnego nie ma *de lege lata* podstaw do domagania się od wnioskodawcy zwrotu pobranej emerytury wojskowej i skarga kasacyjna nie zawiera w tym przedmiocie usprawiedliwionych podstaw. W konsekwencji, na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. należało orzec jak w sentencji wyroku.

=====