

Wyrok z dnia 8 grudnia 2009 r.

I BU 6/09

Przepis art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.) w związku z art. 12 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.) nie może stanowić podstawy zawieszenia wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy przyznanej w związku z pobytem w miejscach odosobnienia, tylko dlatego, że osoba uprawniona nie ma stałego miejsca pobytu na obszarze Państwa Polskiego, ale zamieszkuje w innym państwie Unii Europejskiej.

Przewodniczący SSN Józef Iwulski, Sędziowie SN: Bogusław Cudowski, Zbigniew Myszka (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 grudnia 2009 r., sprawy z odwołania Anny K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w B. o rentę inwalidy wojennego, na skutek skargi ubezpieczonej o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia - wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 lipca 2007 r. [...]

1. stwierdził niezgodność z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 3 lipca 2007 r. [...],

2. przyznał adwokat Zofii D. od Skarbu Państwa - Sądu Apelacyjnego w Białymstoku kwotę 120 zł (sto dwadzieścia), powiększoną o obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług.

U z a s a d n i e

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku wyrokiem z dnia 3 lipca 2007 r. oddalił apelację wnioskodawczynie Anny K. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku z dnia 16

listopada 2006 r., oddalającego jej odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w B. z dnia 2 lutego 2006 r., zawieszającej wnioskodawczyni prawo do renty od dnia 1 lutego 2006 r., gdyż stale przebywa poza granicami Polski.

W sprawie tej ustalono, że decyzją z dnia 6 listopada 1993 r. kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych potwierdził uprawnienia wnioskodawczyni określone w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (jednolity tekst: Dz.U z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm., zwanej dalej ustawą z dnia 24 stycznia 1991 r. lub ustawą o kombatantach) i zaliczył okres deportacji do ZSRR od marca 1946 r. do lipca 1958 r. do działalności kombatanckiej. W związku z tym wnioskodawczyni od 1 maja 1998 r. pobierała rentę kombatancką inwalidy wojennego z tytułu częściowej niezdolności pozostającej w związku z deportacją. Aktualnie wnioskodawczyni zamieszkuje w Wielkiej Brytanii. Z tego tylko powodu zaskarżoną decyzją organ rentowy zawiesił jej wypłatę świadczenia rentowego na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm., zwanej dalej ustawą z dnia 29 maja 1974 r. lub ustawą o inwalidach wojennych i wojskowych).

Sąd Okręgowy oddalił odwołanie wnioskodawczyni, uznając, że decyzja organu rentowego jest zgodna z art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r., który stanowi, że świadczenia mogą być wypłacane jedynie w przypadku, gdy uprawniony zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten - wbrew twierdzeniom wnioskodawczyni - nie narusza art. 19 Konstytucji ani preambuły do ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r., zawierających normy o charakterze deklaratorywnym i odsyłającym do innych szczegółowych rozwiązań ustawowych. Odnosząc się do zarzutu sprzeczności art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. z przepisami rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U UE L z dnia 5 lipca 1971 r., zwanego dalej rozporządzeniem Rady Nr 1408/71), Sąd Okręgowy wskazał art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia, który przewiduje, że aktu tego nie stosuje się do pomocy społecznej i opieki zdrowotnej ani do systemów świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków.

Sąd Apelacyjny oddalił apelację wnioskodawczyni jako bezzasadną, wskazując, że ustawa z dnia 29 maja 1974 r. oraz ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. pozo-

stają ze sobą w związku i łącznie regulują pełny katalog okoliczności uzasadniających uznanie wskazanych w niej stanów za inwalidztwo wojenne, a w konsekwencji przyznania świadczeń z systemu zabezpieczenia osób zasłużonych dla Ojczyzny. Z treści art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. wynika, że ustawodawca wprowadził jednak ograniczenie wypłaty świadczeń inwalidów wojennych (i odpowiednio kombatanatów) po ich wyjeździe z Polski. W konsekwencji okoliczność, że wnioskodawczyni jest nadal zameldowana na stałe w Polsce nie ma znaczenia dla zachowania uprawnień kombatanckich, skoro decydujące znaczenie ma miejsce faktycznego pobytu w Polsce osoby uprawnionej do świadczeń. Bez wpływu na zawieszenie prawa do świadczeń są przyczyny pobytu wnioskodawczyni poza granicami kraju, gdyż powołany przepis nie przewiduje sytuacji, w których przebywanie za granicą nie ogranicza wypłaty świadczeń. Sądowi Apelacyjnemu nie są znane przepisy, które wyłączałyby ograniczenie wypłaty świadczeń z art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. osoby uprawnionej po jej wyjeździe z Polski. W tym zakresie brak jest umowy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Wielkiej Brytanii.

Natomiast akty prawne obowiązujące na terenie Unii Europejskiej, przytoczone w apelacji, zawierają jedynie ogólne zasady prawne, które są doprecyzowane aktami prawnymi niższego rzędu (rozporządzenie, dyrektywa). Tymczasem rozporządzenie Rady Nr 1408/71, o ile w sposób bezpośredni reguluje kwestie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, o tyle nie odnosi się do ustawodawstwa krajowego w zakresie świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków, co wprost wynika z jego art. 4 ust. 4. Oznacza to, że rozporządzenie to nie wpływa na unormowania obowiązujące w Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie świadczeń dla ofiar wojny lub jej skutków, tj. na regulacje ustaw z dnia 29 maja 1974 r. oraz z dnia 24 stycznia 1991 r. W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał, że dopóki art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. nie zostanie uchylony przez ustawodawcę bądź nie zostanie stwierdzona jego niekonstytucyjność przez Trybunał Konstytucyjny, to nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i podlega stosowaniu przez organy państwowe oraz organy wymiaru sprawiedliwości.

Pełnomocnik wnioskodawczyni złożył do Sądu Najwyższego, w trybie art. 424¹ § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 424⁵ § 1 k.p.c., skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem tego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając rażące naruszenie prawa materialnego, w szczególności: 1) art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r., przez pominięcie jego części dotyczącej zgodności z umowami międzynarodowymi wiążą-

cymi Polskę, co spowodowało niezgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem wspólnotowym, w tym z art. 19 Traktatu akcesyjnego po wstąpieniu Polski z dniem 1 maja 2004 r. do struktur UE, 2) rażące naruszenie art. 87 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, wobec odstąpienia od ustalenia i zastosowania norm prawa międzynarodowego - art. 18 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktatu Rzymskiego), zobowiązującego Polskę do przestrzegania - na mocy zawartego 16 kwietnia 2003 r. Traktatu Ateńskiego, po uzyskaniu członkostwa Unii i statusu strony - tych Traktatów. Powołane przepisy Konstytucji uznają powołane prawo wspólnotowe za część krajowego porządku prawnego stosowanego bezpośrednio przez organy władzy sądowej. Skarżąca podniosła też, że pomimo niewniesienia przez nią skargi kasacyjnej od powyższego orzeczenia „występuje wyjątkowy wypadek uzasadniający wniesienie niniejszej skargi”, dlatego że pominięcie przez Sąd Apelacyjny art. 5 zdanie drugie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. narusza: 1) art. 45 Konstytucji RP, w tym prawo do sprawiedliwego, a więc opartego na obowiązującym porządku prawnym rozpatrzeniu sprawy, 2) art. 178 Konstytucji RP stwierdzający, że sędziowie w sprawowaniu urzędu podlegają ustawom i Konstytucji RP, 3) art. 175 Konstytucji RP stanowiący, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości, 4) art. 67 Konstytucji RP gwarantujący prawo do renty i zabezpieczenia socjalnego, 5) art. 6 Konwencji Praw Człowieka gwarantujący prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy o charakterze cywilnym przez bezstronny sąd, 6) art. 1 protokołu I Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wobec zawieszenia prawa skarżącej do renty, które narusza jej prawo do poszanowania mienia.

Naruszenie wskazanych przepisów spowodowało szkodę w postaci zawieszenia wypłaty renty przez okres 38 miesięcy (od 1 lutego 2006 r. do 1 stycznia 2009 r.) w wysokości 72.770 zł. Wzruszenie zaskarżonego orzeczenia w drodze innych środków prawnych nie było możliwe, Brak było ustawowej podstawy do złożenia skargi o wznowienie postępowania, a nadto wyrok ten nie podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną.

Skarżąca utrzymywała, iż kwestia zasadności ograniczania wypłaty świadczenia, wobec uprawnionych mających miejsce zamieszkania poza terytorium Polski, była przedmiotem rozstrzygnięcia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który dokonał wykładni art. 18 ust. 1 Traktatu Rzymskiego w zakresie swobody przemieszczania się na terenie Unii na gruncie jego stosowania wobec prawa krajowego ograniczającego swobody płynące z obywatelstwa Unii. W ocenie Trybunału, przepis ten

„stoi na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, na podstawie którego państwo członkowskie odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swym obywatelom świadczenia przyznawanego cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko z tego powodu, że nie mają oni przez cały okres wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego". Tym samym Trybunał poddał krytyce wszelkie wewnętrzne ograniczenia i przeszkody, jakie są lub mogą być tworzone i stosowane wobec osób, chcących w ramach swobody poruszania się po terenie Unii, zmienić na stałe miejsce zamieszkania. Zdaniem skarżącej, ustawa z dnia 29 maja 1974 r. stanowi właśnie tego typu ograniczenie. Uzależniając bowiem wypłatę renty inwalidzkiej dla cywilnych ofiar wojny lub represji od spełnienia wymogu posiadania przez uprawnionych miejsca zamieszkania na terytorium kraju, ustawa ta może zniechęcać obywateli polskich do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w państwie członkowskim innym niż Polska. W ocenie skarżącej, w przypadku sprzeczności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, organ stosujący prawo ma obowiązek zastosowania prawa wspólnotowego i niestosowania sprzecznego z nim prawa krajowego. Przepisy prawa wspólnotowego są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków dla państw członkowskich oraz podmiotów prywatnych będących stronami stosunków prawnych na podstawie prawa wspólnotowego. Dotyczy to również każdego sądu krajowego, którego zadaniem - jako organu państwa członkowskiego - jest ochrona praw podmiotowych przyznanych przez prawo wspólnotowe. Sąd Apelacyjny miał obowiązek zapewnić pełną skuteczność prawa wspólnotowego, a więc powinien orzec zgodnie z prawem wspólnotowym. Ponadto, zgodnie z art. 91 Konstytucji RP, umowy międzynarodowe stosowane są bezpośrednio w stosunkach wewnętrznych państwa. Akty te powinny być bezpośrednio stosowane przez Sądy. W ocenie skarżącej, powoływane w apelacji prawo międzynarodowe powinno być stosowane bezpośrednio i mieć pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Skarżąca wniosła o stwierdzenie niezgodności z prawem zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji i przyznanie jej pełnomocnikowi kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna w zakresie, w jakim zarzuca zaskarżonemu wyrokowi Sądu Apelacyjnego oczywiste naruszenie art. 67 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 18 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który według art. 91 ust. 1 Konstytucji stanowi część krajowego porządku prawnego i powinien być bezpośrednio stosowany, a przez to ma konstytucyjne pierwszeństwo (art. 91 ust. 2 Konstytucji) przed art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych w związku z art. 12 ustawy o kombatantach, wskazanymi przez Sąd Apelacyjny jako podstawy prawne zawieszenia wypłaty renty kombatanckiej w przypadku zmiany miejsca pobytu osoby uprawnionej z obszaru Państwa Polskiego na obszar innego państwa Wspólnoty Europejskiej. Już zrezygnowanie przez ustawodawcę w przepisach ustawy o kombatantach z 1991 r. z poprzednio ustanowionego w art. 2 ustawy o kombatantach z 1982 r. wyraźnego warunku przysługiwania szczególnych uprawnień kombatanckich - posiadania przez osoby uprawnione stałego miejsca zamieszkania na terytorium Polski, a także odstąpienie od tego rodzaju warunku wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych, rodziło istotne wątpliwości co do racjonalności i zasadności uzależniania wypłat rent kombatanckich od pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego. W sytuacji, gdy obywatel ma konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy w zakresie i formach określonych w ustawach (art. 67 ust. 1 Konstytucji), a jeden z tego rodzaju aktów normatywnych zaliczanych do szeroko rozumianego systemu zabezpieczenia społecznego, jakim jest ustawa o kombatantach, gwarantuje prawo do renty kombatanckiej w związku z niezdolnością do pracy wynikającą z uwięzienia w miejscach wojennego lub totalitarnego odosobnienia, oczywiście niesprawiedliwe było utrzymywanie dodatkowego uzależnienia przysługiwania takich uprawnień od pobytu na obszarze Państwa Polskiego osoby uprawnionej, która przecież po wejściu Polski do Wspólnoty Europejskiej uzyskiwała *ipso iure* obywatelstwo Unii (art. 17 ust. 1 TWE) i z tego tytułu korzysta z pełni praw i obowiązków przewidzianych w tym Traktacie (ust. 17 ust. 2). W tej sytuacji uprawnienia wynikające ze statusu obywatela Unii Europejskiej mogą być powoływane także wobec państwa pochodzenia osoby uprawnionej do pobierania renty kombatanckiej. Okoliczności te wymagały oczywistego poddania weryfikacji warunku pobytu na obszarze Państwa Polskiego (art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych w związku z art. 12 ustawy o kombatantach) na gruncie konstytucyjnych zasad okre-

ślonych w art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zważywszy, że jednym z najbardziej kardynalnych traktatowych praw podstawowych jest ustanowione w art. 18 ust. 1 TWE prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych wyłącznie w tym Traktacie i środków przyjętych w celu jego wykonania, które to prawo podstawowe weszło - z mocy art. 91 Konstytucji RP - do krajowego porządku prawnego i powinno być bezpośrednio stosowane (uznawane), wedle konstytucyjnej zasady pierwszeństwa przed niedającymi się z nim pogodzić ustawowymi regulacjami prawnymi (art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych w związku z art. 12 ustawy o kombatantach), Sąd Apelacyjny nie mógł i nie powinien był zasłaniać się nieznaną przepisów, „które wyłączałyby ograniczenie wypłaty świadczeń z art. 5 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin osoby uprawnionej po jej wyjeździe z Polski”. Do niedozwolonego skutku ograniczającego prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium wszystkich Państw Członkowskich dochodzi nie tylko wtedy, gdy prawo krajowe wprost ogranicza tę swobodę, ale także wtedy, gdy czyni to w jakikolwiek inny sposób, np. pośredni w przypadkach, w których dochodzi do niekorzystnego zróżnicowania sytuacji prawnej obywatela w zależności od kryteriów niedopuszczalnych z punktu widzenia prawa wspólnotowego.

W zakresie normatywnego oddziaływania art. 18 ust. 1 TWE Sąd Najwyższy potwierdził prawidłowość takiej jego wykładni, wedle której - przepis ten stanowi normatywną przeszkodę w dalszym uznawaniu mocy wiążącej takich krajowych regulacji ustawowych, na podstawie których państwo członkowskie odmawia, w sposób generalny i w każdych okolicznościach, wypłaty swoim obywatelom świadczeń przyznawanych cywilnym ofiarom wojny lub represji tylko dlatego, że nie mają oni przez cały czas wypłaty tego świadczenia miejsca zamieszkania na terytorium tego państwa, lecz na terytorium innego państwa członkowskiego. Takie wymaganie należy uznać za nieproporcjonalne do zapewnienia więzi z krajem pochodzenia obywatela, który jest obywatelem Unii Europejskiej, przez co warunek pobytu na obszarze jednego z krajów członkowskich wykracza poza osiągnięcie celu (*effet utile*) przyznawania prawa oraz wypłaty tego typu rentowych świadczeń kombatanckich, przez co jest oczywiście niezgodny z zasadą proporcjonalności (por. wyrok z dnia 22 maja 2008 r. Trybunału Sprawiedliwości dotyczący wykładni art. 18 ust. 1 TWE w sprawie H. Nerkowskiej, C-499/06, LEX nr 3949904). Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się tylko

takiemu odmiennemu unormowaniu zasad przyznawania lub wypłaty świadczeń z szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego, gdy przewidują one korzystniejsze regulacje dla osób uprawnionych, natomiast usuwa z krajowego porządku prawnego przepisy jawnie restrykcyjne i nieproporcjonalnie dyskryminujące obywateli w zakresie, w jakim uzależniają wypłatę przyznanego prawa do renty kombatanckiej z zabezpieczenia społecznego Unii od spełnienia wymagania pobytu lub zamieszkiwania tylko w jednym z krajów członkowskich, w którym takie prawo podmiotowe zostało ustalone. W tej koncepcji, jakiegokolwiek ograniczenia wspólnotowych praw podstawowych mogą być uzasadnione tylko wtedy, gdy opierają się na obiektywnych kryteriach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczą i pod warunkiem, że są adekwatnie proporcjonalne do słusznego celu, jaki realizuje prawo krajowe (por. S. Majkowska-Szulc i M. Tomaszewska: Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 maja 2008 r., C-499/06, Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa 2009 nr 2, poz. 145).

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy uznał, że przepisy art. 5 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin w związku z art. 12 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego nie mogą stanowić podstawy zawieszenia wypłaty renty z tytułu niezdolności do pracy, przyznanej w związku z pobytem w miejscach odosobnienia tylko dlatego, że osoba uprawniona nie ma stałego miejsca pobytu na obszarze Państwa Polskiego, ale zamieszkuje w innym państwie Unii Europejskiej. Prowadziło to do stwierdzenia niezgodności z prawem (art. 67 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 91 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 18 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) zaskarżonego wyroku na podstawie art. 424¹¹ § 2 k.p.c.

=====