



Sygn. akt III UK 136/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z odwołania M. T.
od decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego w [...] o prawo do renty rodzinnej po zmarłym mężu,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 marca 2015 r.,
skargi kasacyjnej odwołującej się od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 8 maja 2014 r.,

- I. oddala skargę kasacyjną,**
- II. nie obciąża wnioskodawczyni kosztami postępowania kasacyjnego strony pozwanej.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 8 maja 2014 r. oddalił apelację skarżącej M. T. od wyroku Sądu Okręgowego w S. z 25 czerwca 2013 r., który oddalił jej odwołanie od decyzji pozwanego Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego z 12 kwietnia

2010 r. i z 25 stycznia 2013 r. Pozwany decyzją z 12 kwietnia 2010 r. unieważnił własną decyzję z 6 lutego 2001 r., którą przyznał skarżącej rentę rodziną. Stwierdził, że w chwili wydania decyzji skarżąca nie miała prawa do renty rodzinnej i decyzja została wydana bez podstawy prawnej, i w konsekwencji wstrzymał wypłatę renty rodzinnej od 1 maja 2010 r. Decyzja z 6 lutego 2001 r. o przyznaniu renty rodzinnej została wydana na podstawie ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Decyzja ustalała rentę rodziną po ½ dla niej oraz dla jej syna K. Mąż skarżącej zmarł 5 października 1987 r. Pierwotnie prawo do renty rodzinnej ustalono dla skarżącej oraz dzieci. Syn K. urodzony 7 maja 1977 r., kontynuował naukę i rentę rodzinną miał do 25 roku życia. Skarżąca 50 lat ukończyła 11 lutego 2001 r. Pismem z 19 stycznia 2001 r. wystąpiła o rentę rodzinną po mężu wobec ukończenia 50 roku życia. Pozwany stwierdził, że popełniono błąd i prawo skarżącej do renty oceniono na podstawie poprzedniej ustawy z 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, zamiast na podstawie ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Niezasadnie przyjęto, że prawo do renty rodzinnej dla wdowy istniało w ciągu pięciu lat od ustania prawa do renty rodzinnej z tytułu wychowywania dzieci, czyli od ukończenia przez syna 20 lat (7 maja 1997 r.). Uprawnienie do renty dla wdowy ustało od ukończenia przez syna 18 lat (7 maja 1995 r.). Ochrona rentowa z tytułu wychowania dziecka zakończyła się 7 maja 1995 r. Skarżąca 50 lat ukończyła po upływie 5 lat od ustania prawa do renty rodzinnej z tytułu wychowania dziecka. Decyzją z 25 stycznia 2013 r. pozwany podtrzymał decyzję z 12 kwietnia 2010 r. (po zwróceniu akt sprawy przez Sąd w trybie art. 467 § 4 k.p.c.), gdyż decyzja przyznająca rentę rodzinną z 6 lutego 2001 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Na skutek błędu organu rentowego skarżąca pobierała świadczenie, które się jej nie należało. Sąd Okręgowy decyzje pozwanego uznał za prawidłowe. Zauważył, że zgodnie ustawą z 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin prawo wdowy do renty zależało od ukończenia 50 lat nie później niż w ciągu 5 lat od ustania prawa do renty rodzinnej z tytułu wychowywania dzieci, czyli po osiągnięciu przez syna 20 lat (art. 25 ust.1 tej ustawy). Regulacja ta uległa zmianie z wejściem w życie ustawy

z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Ochrona rentowa z tytułu wychowania dziecka uległa skrócenia, gdyż znaczenie miało ukończenie 50 lat w ciągu 5 lat od osiągnięcia przez dziecko 18 lat (art. 70 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS). Skarżąca nie mogła zatem nabyć prawa do renty rodzinnej, gdyż miała 44 lata, gdy syn ukończył 18 lat. Sąd nie podzielił argumentacji skarżącej, że korzysta z ochrony prawa nabytego. Pozwany rażąco naruszył prawo przyznając skarżącej rentę rodziną decyzją z 6 lutego 2001 r. (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 32 ust. 2 ustawy z 10 grudnia 1993 r.). Skutki nie są do pogodzenia z wymaganiami praworządności. Skarżąca przez 9 lat pobierała świadczenia i znalazłaby się w sytuacji uprzywilejowanej. Od 2011 r. uprawniona jest do emerytury. W 2001 r. wyszła za mąż. W okresie wakacyjnym wraz z mężem wynajmują kwatery turystom. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu oddalenia apelacji potwierdził prawidłowość rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego – art. 32 ust. 2 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin w związku z art. 38 ust. 1 i art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 2 Konstytucji RP „poprzez uznanie, że organ rentowy może orzekać o wstrzymaniu prawa do renty wskutek odkrycia okoliczności, które sam błędnie stwierdził przyznając prawo do renty oraz, że w związku z tym zamiast stwierdzać nieważność decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia orzeka o wstrzymaniu wypłaty świadczenia. Zdaniem ubezpieczonej taka interpretacja przepisów stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych i jest próbą obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa mówiących o trybie i sposobie stwierdzenia nieważności decyzji”.

Pozwany wniósł o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty skargi kasacyjnej nie są zasadne i dlatego została oddalona.

Podstawa kasacyjna skargi kumuluje kilka różnych kwestii.

Pierwsza to znaczenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Skargę kasacyjną wnosi się od wyroku sądu drugiej instancji, który nie stosuje tego przepisu, a co najwyżej kontroluje jego stosowanie. Przepis ten stosuje organ rentowy, co też nie znaczny, że tylko do tego zawęża się przedmiot sporu sądowego w sprawie o świadczenie z zabezpieczenia społecznego po wydaniu decyzji na podstawie tego przepisu. W cywilnym postępowaniu kasacyjnym znaczenie ma naruszenie przepisów cywilnego prawa procesowego (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.). Nie każde naruszenie prawa procesowego prowadzi do uwzględnienia skargi kasacyjnej, a tylko uchybienie, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. O wyniku sprawy w przypadku rozstrzygnięcia sporu wyrokiem decyduje prawo materialne.

Regulacja z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie przenosi się do postępowania przed sądem ubezpieczeń społecznych w takim znaczeniu oraz funkcji jakie ma w postępowaniu administracyjnym. Tam jej rola jest odrębna, tak jak postępowania które wszczyna i zakreśla (art. 157 k.p.a. i nast.). Przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. stosuje się do decyzji rentowych (emerytalnych) z mocy szczególnych regulacji, przy czym postępowanie to ma swoje odrębności, z których zasadnicza sprowadza się do stwierdzenia, że decyduje wówczas prawo materialne właściwe dla świadczenia. Ujawnia się tu główny mankament skargi kasacyjnej, gdyż zarzut naruszenia 156 § 1 pkt 2 k.p.a. bez zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego, dotyczących świadczenia (renty rodzinnej) nie jest wystarczający. Skarga kasacyjna podlega rozpoznaniu, tylko w granicach zarzutów jej podstaw (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Odwołanie się do przepisu ustawy zasadniczej (art. 2) braku tego nie zastępuje (o czym niżej). Jeżeli więc organ weryfikuje decyzję rentową i stwierdza jej nieważność, to odnosi się przede wszystkim do prawa poprzednio stwierdzonego w decyzji (tu prawa do renty rodzinnej). Otwiera się wówczas droga odwoławcza przed sądem powszechnym (a nie administracyjnym). W sprawach z odwołania od decyzji w przedmiocie nieważności decyzji rentowej nie ma „dystansu (rozerwania związku)” między decyzją ostateczną a decyzją w przedmiocie jej unieważnienia. Ta druga nie zostaje podjęta w nadzwyczajnym postępowaniu, ale przez sam organ, który wydał decyzję ostateczną i jeśli nie była przedmiotem postępowania sądowego, to organ może ją unieważnić. Wówczas na drodze sądowej przed sądem powszechnym (ubezpieczeń społecznych), strony uzyskują

możliwość pełnego wyjaśnienia wszystkich spornych kwestii, faktycznych i prawnych. Sąd orzeka wówczas o istocie sporu (świadczeniu) - por. uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233. Nieuprawniony jest zarzut skarżącej, że organ nie mógł weryfikować decyzji, którą sam wydał.

Błędne (idealistyczne) byłoby założenie, że nie ma decyzji niezgodnych z prawem. Tłumaczy to podstawy wzruszenia prawomocnych decyzji (art. 83a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 114 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS). W tej sprawie podstawę tę stanowił art. 32 ust. 2 ustawy z 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Zgodnie z nim, decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez wojskowy organ emerytalny zmienione, uchylone lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego. Jeśli więc ustawa z 10 grudnia 1993 r. zezwala na unieważnienie decyzji ostatecznej, to stosowanie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie może być oceniane przez skarżącą jako „obejście bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa mówiących o trybie i sposobie stwierdzenia nieważności decyzji”. Można wprawdzie zauważyć pewien dysonans, gdyż w art. 32 ustawy z 10 grudnia 1993 r. nie ma regulacji takiej jak w art. 83a ust. 4 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiącej, że przepisów ust. 1-3 z tego ostatniego przepisu (czyli między innymi unieważnienia decyzji ostatecznej na zasadach określonych w k.p.a.) nie stosuje się w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytury i rent i ich wysokości. Skarżąca nie stawia jednak w tym kierunku zarzutów (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Problem ten dostrzeżono w orzecznictwie i wyjaśniono, że takie ograniczenie (jako regulacja niedoskonała – art. 83a ust. 4) może być sprzeczne z interesem ubezpieczonego, gdyż weryfikacja decyzji emerytalnych (rentowych) w szczególnym trybie nie może być *a priori* wyłączona. Weryfikacja ze względu na naruszenie prawa materialnego powinna działać w obie strony, czyli tryb unieważnienia wadliwej decyzji emerytalnej (rentowej) może być stosowany również na korzyść ubezpieczonego i dotyczyć przykładowo unieważnienia niekorzystnej dla niego decyzji. Zasadą nadrzędną systemu

ubezpieczeń społecznych jest to, że decyzje muszą być zgodne prawem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2007 r., III UK 6/07, niepubl.).

Nieuprawniony jest zarzut, że pozwany, „zamiast stwierdzać nieważność decyzji o przyznaniu świadczenia orzekł o wstrzymaniu wypłaty świadczenia”. Nie było takiej nieprawidłowości, gdyż już w pierwszej decyzji, czyli z 12 kwietnia 2010 r., pozwany unieważnił decyzję rentową. Dalej kwestia nieważności decyzji ze względu na przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. była w centrum uwagi Sądu, zwłaszcza wobec wyroków Sądu Najwyższego z 27 marca 2012 r., III UK 77/11, OSNP 2013 nr 5-6, poz. 67 i z 22 maja 2012 r., III UK 101/11, niepubl. w dwóch bardzo podobnych sprawach. Pozwany wydał drugą decyzję w tej sprawie 25 stycznia 2013 r., w której jednoznacznie potwierdził, że decyzja rentowa została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Jak zauważano wyżej, po takiej decyzji w sądowym postępowaniu odwoławczym pole ustaleń i zakres ocen są szersze niż określone dla administracyjnego tylko trybu stwierdzenia nieważności decyzji. Podkreślenia wymaga również, że art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie stanowi podstawy materialnoprawnej dla świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przepis ten stanowi podstawę do rozstrzygnięcia proceduralnego. Innymi słowy rozstrzygnięcia sporu o rentę rodzinną nie ograniczono do tego przepisu. Syntetycznie prowadzi to do kolejnego stwierdzenia, że zarzut naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 traci na znaczeniu, gdyż w orzecznictwie utrwaliło się stanowisko, iż ewentualne wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania, a sąd w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych orzeka o prawach lub obowiązkach stron na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z 9 października 2014 r., II UK 594/13, niepubl.; z 6 sierpnia 2014 r., II UK 523/13, niepubl.; z 2 grudnia 2009 r., I UK 189/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 187; z 3 grudnia 2013 r., I BU 10/13, niepubl.; z 28 października 2009 r., I UK 132/09, niepubl.; z 17 maja 2007 r., III UK 6/07, niepubl.). Decyzje organów rentowych nie są niewzruszalne, czyli dopuszczalne jest ponowne ustalenie prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia emerytalnego również na niekorzyść ubezpieczonego, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że nie miał prawa do świadczenia z uwagi na niespełnienie wymaganych do tego warunków

(por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 października 2006 r., II UK 30/06, OSNP 2007 nr 19-20, poz. 289). Wynika to z tego, że rola organu rentowego jest inna niż organu administracyjnego, gdyż nie chodzi o typowe sprawy administracyjne. Nie stosuje więc w pełni i ściśle procedury administracyjnej. Funkcja organu rentowego jest w dużym stopniu odrębna i samodzielna. Potwierdza to sądowe postępowanie odwoławcze, bo gdy organ rentowy wydaje kolejną decyzję ze względu na wadliwość materialnoprawną poprzedniej decyzji, to ubezpieczonemu przysługuje prawo kontroli tej decyzji w sądowym postępowaniu odwoławczym. Sprawa wówczas staje się sprawą cywilną (art. 1 k.p.c.); organ rentowy staje się stroną pozwaną. Sprawa podlega rozstrzygnięciu wedle reguł procesowych wynikających z Kodeksu postępowania cywilnego. Zasadność odwołania ocenia się natomiast na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania za wyjątkiem takich wad, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (wyrok Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2009 r., I UK 189/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 187). Decyzja organu rentowego nie ma powagi rzeczy osądzonej i w związku z tym nie można skutecznie powoływać się na prawo do świadczenia ustalone błędną decyzją organu rentowego, jeżeli nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione jest nabycie tego prawa i która po ujawnieniu błędu została z urzędu zmieniona (postanowienie Sądu Najwyższego z 24 marca 2003 r., II UK 393/02, OSNP 2004 nr 9, poz. 163).

W aspekcie obecnej skargi znaczenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest zasadniczo tylko takie, że stanowi podstawę do wzruszenia (unieważnienia) decyzji, co nie zamyka badania sprawy głównej, gdyż bada się pierwotną decyzję od podstaw czyli spełnienie faktycznych i materialnych przesłanek prawa do świadczenia. Sam przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie jest wystarczającą (samodzielną) podstawą do weryfikacji (unieważnienia) decyzji ostatecznej organu (zakładu) rentowego. Decyduje prawo materialne właściwe dla świadczenia. Nie można wykluczyć, że art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. zostanie zastosowany po prostu, co z reguły potwierdza się dopiero po ocenie wszystkich przesłanek prawa do świadczenia.

Oceny przedstawionej wyżej nie zmienia zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji. Ustawa zasadnicza nie gwarantuje niezmienności warunków prawa do emerytury (por. choćby wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2014 r., K 43/12, Dz.U. z 2014 r., poz. 684, dotyczący ustawy wydłużającej i zrównującej wiek emerytalny). Natomiast w aspekcie indywidualnego prawa ubezpieczonego, to ochrona taka może być aktualna ale wprawdzie przez pryzmat regulacji przyjętej w zwykłej ustawie, jako że zakres i formy zabezpieczenia społecznego to domena ustawy zwykłej (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Znaczenie ma ekspektatywa maksymalnie ukształtowana. W przypadku skarżącej chodzi o nową ustawę z 10 grudnia 1993 r., która weszła w życie kilka lat (ponad 5 lat) przed osiągnięciem przez nią 50 lat. W sprawie chodziło o własną (wdowią) rentę rodzinną, a nie o rentę rodzinną z tytułu wychowania dzieci. Po wtóre znaczenie ma prawo nabyte zgodnie z obowiązującymi regulacjami. Dopiero wówczas może być rozważana ochrona prawa słusznie nabytego. Ochrona ta nie obejmuje więc świadczenia, które jest nienależne, czyli zostało przyznane bez spełnienia przesłanek określonych w ustawie. Praworządność wymaga aby ubezpieczeni byli traktowani równo, co wyraża zasada by świadczenie otrzymał ten komu się należy i nie otrzymał ten komu się nie należy. Przeciwna sytuacja jest sprzeczna z ochroną funduszu opartego na solidaryzmie ubezpieczonych. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że niespełnienie choćby jednego warunku i nawet tylko w niewielkim zakresie nie uprawnia do uzyskania świadczenia. Reżim przesłanek prawa do renty rodzinnej (emerytury) jest tu bezwzględny. Prawo zabezpieczenia społecznego nie jest oparte na klauzulach generalnych (np. zasad współżycia społecznego). Nie można więc przyjąć, że oprócz decyzji rentowych (emerytalnych) zgodnych albo niezgodnych z prawem, istniałaby jeszcze trzecia kategoria takich decyzji, czyli niezgodnych z prawem ale w stopniu mniejszym niż rażące naruszenie prawa z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Prawo do renty rodzinnej zależy od ściśle określonych warunków. Niezasadnie zarzuca skarżąca, że jej prawo do renty rodzinnej wynikało z kontraktu państwa z jej mężem. Decydowały przepisy ustawy, które przedstawiono w sprawie, a których naruszenia skarżąca nie zarzuca. Sądy szczegółowo podały dlaczego warunki renty rodzinnej nie były spełnione. Nie decydowało uznanie organu rentowego w zakresie tych przesłanek. Pozwany mógł

zasadnie stwierdzić, że pierwotnie popełnił co najmniej błąd. Przyznanie skarżącej renty rodzinnej stanowiło rażące naruszenie prawa, tj. przyznano jej rentę rodzinną wbrew przesłankom wynikającym z przepisu, którego treść nie była niejasna i dlatego decyzja była sprzeczna z treścią przepisu.

Decyzja przyznająca rentę rodzinną ma tylko deklaratoryjny charakter. Prawo do renty określa ustawa i świadczenie zależy od spełnienia warunków. Decyzja tylko je potwierdza. Nie może określić prawa, które nie istnieje wobec niespełnienia przesłanek. Decyzja jest wówczas wadliwa dlatego, że przyznaje świadczenie, którego organ nie powinien i nie mógł przyznać. Jeżeli organ dostrzeże tę wadliwość i unieważnia decyzję, to wówczas stosuje art. 44 ust. 1 pkt 2 lit c ustawy z 10 grudnia 1993 r. Zarzut skargi nie obejmuje tego przepisu (*wypłatę renty wstrzymuje się, jeżeli okaże się, że prawo do świadczeń nie istniało*). Skarżąca zarzuca natomiast naruszenie art. 38 ust. 1 i art. 44 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 tej ustawy i zarzuty te nie są zasadne, gdyż regulacje te odnoszą się do innych sytuacji.

Unieważnienie decyzji rentowej nie ma ograniczenia temporalnego, dlatego pozwany mógł wydać decyzje po kilku latach od przyznania renty. Sąd zwrócił też uwagę na aktualną sytuację materialną skarżącej i jej prawo do własnej emerytury.

Reasumując, po stwierdzeniu nieważności decyzji rentowej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c. w sądowym postępowaniu odwoławczym weryfikuje się w pierwszej kolejności przesłanki faktyczne i materialne prawa do renty (świadczenia) określone we właściwej ustawie. Taka analiza została w sprawie przeprowadzona i stanowiła punkt odniesienia dla dalszych ocen. Skarżąca nie podważa tej części analizy, czyli prawa materialnego (przy niespornych faktach) określającego warunki renty rodzinnej dla wdowy.

Prowadzi to do końcowego stwierdzenia, że podstawa kasacyjna nie była zasadna, dlatego orzeczono jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c.