



Sygn. akt I BU 10/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Beata Gudowska (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSA Magdalena Kostro-Wesołowska

w sprawie z odwołania J. T.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.

o wysokość emerytury,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 grudnia 2013 r.,

skargi ubezpieczonego o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego

wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 22 maja 2012 r.,

**oddala skargę.**

### **Uzasadnienie**

J. T. (skarżący) wniósł skargę na podstawie art. 424<sup>1</sup> § 1 i § 2 k.p.c. o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 22 maja 2012 r., sygn. ... 165/12. Wyrokiem tym oddalono jego apelację od wyroku

Sądu Okręgowego w K. z 25 października 2011 r., którym oddalono odwołanie skarżącego od decyzji pozwanego z 18 kwietnia 2011 r. Pozwany stwierdził, że skarżący niezasadnie pobiera emeryturę powszechną obok emerytury policyjnej, co spowodowało, że wyłączył z emerytury powszechnej okresy zaliczone uprzednio do emerytury policyjnej. W efekcie emerytura okazała się niższa i pozwany wstrzymał jej wypłatę wobec wyższej emerytury policyjnej i braku prawa do pobierania obu emerytur w zbiegu. Skarżący w 1989 r. uzyskał emeryturę policyjną, potem podjął zatrudnienie i podlegał ubezpieczeniu społecznemu w systemie powszechnym. Pozwany przyznał skarżącemu emeryturę w systemie powszechnym decyzją z 30 maja 2001 r. i zaliczył do stażu emerytalnego służbę w Milicji Obywatelskiej (MO) w latach 1965-88. W 2011 r. pozwany zweryfikował okresy ubezpieczenia przyjęte wcześniej do ustalenia emerytury powszechnej. Ze stażu emerytalnego wyłączono okresy zaliczone uprzednio do emerytury policyjnej (art. 6 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS; dalej jako „ustawa emerytalna”). Emerytura powszechna była niższa niż policyjna i dlatego pozwany decyzjami z 18 kwietnia 2011 r. wstrzymał wypłatę emerytury powszechnej oraz ustalił iż wynosi 1.731 zł, natomiast emerytura policyjna wynosiła 2.112 zł. Zakład Emerytalny MSWiA wznowił skarżącemu wypłatę emerytury policyjnej. Kolejną decyzją z 14 czerwca 2011 r. – która nie została objęta odwołaniem w sprawie, do której skierowano obecną skargę z art. 424<sup>1</sup> k.p.c. – pozwany odmówił skarżącemu prawa do emerytury (uchylił pierwotną decyzję o przyznaniu emerytury z 30 maja 2001 r., gdyż na tę chwilę udowodnił 15 lat i 6 miesięcy stażu emerytalnego, zamiast 25 lat i wówczas był już uprawniony do emerytury policyjnej, dlatego brak było podstaw do przyznania emerytury z ubezpieczenia powszechnego). Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 25 października 2011 r. oddalił odwołanie skarżącego od decyzji z 18 kwietnia 2011 r. Stwierdził, że pozwany zasadnie wyłączył ze stażu emerytalnego okresy służby w MO co rzutowało na obniżenie emerytury i wstrzymanie jej wypłaty, jako świadczenia niższego od emerytury policyjnej (art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 5 ust. 1 pkt 1-2, art. 2 ust. 2, art. 6 ust. 1 pkt 4 i 6 ustawy emerytalnej). Okresy służby w milicji nie podlegały zaliczeniu do emerytury powszechnej, jeżeli z tego tytułu ustalono prawo do emerytury policyjnej (art. 2 ust. 2 ustawy emerytalnej). Pozwany pierwotnie błędnie zaliczył do emerytury służbę w MO i w wojsku, skoro okresy te

wcześniej zaliczono do emerytury policyjnej. Emerytura powszechna okazała się niższa, zastosowanie miał przepis o zbiegu świadczeń (art. 95 ustawy emerytalnej) i dlatego zasadnie wstrzymano wypłatę emerytury powszechnej jako świadczenia niższego. W apelacji skarżący argumentował, że ma prawo do emerytury powszechnej z doliczeniem stażu w milicji, natomiast emerytura policyjna powinna być zawieszona.

Sąd Apelacyjny w wyroku z 22 maja 2012 r. oddalającym apelację skarżącego potwierdził, że pierwotna decyzja emerytalna była nieprawidłowa wobec zaliczenia do stażu emerytalnego służby w milicji oraz w wojsku, albowiem okresy te wcześniej zaliczono do emerytury policyjnej (art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej). Prawidłowe były decyzje pozwanego z 18 kwietnia 2011 r., którymi dokonano korekty stażu emerytalnego oraz wstrzymano wypłatę emerytury powszechnej jako niższej od emerytury policyjnej.

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 22 maja 2012 r., zarzuciła, że wyrok jest niezgodny z art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej przez „jego zastosowanie pomimo tego, iż przepis ten w dacie orzekania Sądu nie obowiązywał, gdyż został uchylony z dniem 8 marca 2012 r. na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt K 5/11 (...), który orzekł, iż art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 22 maja 2012 r., została przyjęta do rozpoznania, jednak jej analiza w tym zakresie budzi wątpliwości, jako że w sprawie tej zasadnie można było stwierdzić dopuszczalność skargi kasacyjnej. Wynika to z przedmiotu sprawy, który wyznaczały decyzje pozwanego z 18 kwietnia 2011 r. o wstrzymaniu skarżącemu wypłaty emerytury i ustalające wysokość emerytury w kwocie 1.731,46 zł. Wszak tak skarżący przedstawia szkodę spowodowaną wydaniem zaskarżonego wyroku w

obecnej skardze, jako wynikającą z wstrzymania wypłaty emerytury od 1 maja 2011 r. Sprawa dotyczyła więc prawa majątkowego i wartość przedmiotu zaskarżenia zgodnie z art. 22 k.p.c. nie była niższa niż dziesięć tysięcy złotych (1.731,46 zł x 12). Chodzi więc o przesłankę negatywną dopuszczalności skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która nie przysługuje, gdy zmiana lub uchylene orzeczenia objętego taką skargą były możliwe w drodze przysługujących stronie środków prawnych (art. 424<sup>1</sup> § 1 i § 2 k.p.c.). Ze względu na przedmiot sprawy i wynikającą zeń wartość przedmiotu zaskarżenia (sporu) wniesienie skargi kasacyjnej było dopuszczalne. Natomiast błędne pouczenie Sądu o niedopuszczalności skargi kasacyjnej nie uchyla normy wynikającej z ustawy (art. 398<sup>2</sup> § 1 k.p.c.). W takiej sytuacji obecna skarga mogła zostać uznana za niedopuszczalną na podstawie art. 424<sup>8</sup> § 2 k.p.c. Z tych samych względów można stwierdzić, że skarżący mógł wnieść także zażalenie do Sądu Najwyższego na postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania (art. 394<sup>1</sup> § 2 k.p.c.). Spór o prawo (świadczenie) powinien być rozstrzygany pomiędzy stronami, czyli w sprawie zasadniczej, natomiast skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia stanowi regulację wyjątkową, w której strona przeciwna już nie występuje. Badaniu podlega określona (kwalifikowana) wadliwość prawna orzeczenia wynikająca z niezgodności orzeczenia z prawem.

Granice tego badania wyznacza wskazany w skardze przepis prawa, z którym zaskarżone orzeczenia ma być niezgodne (art. 424<sup>5</sup> § 1 pkt 3 k.p.c.).

Wskazany w skardze przepis art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej, oceniony jako niekonstytucyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r., K 5/11), nie stanowi podstawy, która uzasadniałaby stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego wyroku Sądu Apelacyjnego z 22 maja 2012 r. Przede wszystkim dlatego, że o wstrzymaniu wypłaty emerytury zdecydowały przepisy prawa materialnego, klarownie przedstawione w uzasadnieniu wyroku objętego skargą. Wynika z nich, że w spornym okresie skarżący nie mógł zaliczyć okresu służby w milicji do emerytury powszechnej, skoro uprzednio okres ten został zaliczony do emerytury funkcjonariusza.

Czym innym jest prawo materialne i czym innym są przepisy postępowania. Przepis art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej – wbrew twierdzeniu skargi – nie był

przepisem prawa materialnego, lecz przepisem dotyczącym określonej procedury, stosowanej przez organ rentowy a nie przez sąd powszechny.

Przepis art. 114 ustawy emerytalnej miał następującą treść: *Art. 114. 1. Prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. 1a. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. 2. Jeżeli prawo do świadczeń lub ich wysokość ustalono orzeczeniem organu odwoławczego, organ rentowy na podstawie dowodów lub okoliczności, o których mowa w ust. 1: 1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo do świadczeń lub podwyższającą ich wysokość; 2) występuje do organu odwoławczego z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości; z wnioskiem tym organ rentowy może wystąpić w każdym czasie; 3) wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli.*

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 28 lutego 2012 r., K 5/11, orzekł, że art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd nie stosował art. 114 ust. 1a jako materialnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy, również dla organu rentowego nie była to podstawa materialna decyzji. Sąd mógł jedynie kontrolować stosowanie tego przepisu.

W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Sądu Apelacyjnego, do którego skierowano obecną skargę, decydowały kwestie materialnoprawne a nie proceduralne. Wszak „ponowne ustalenie prawa do świadczenia” (art. 114 ust. 1 i ust. 1a ustawy emerytalnej) nie było możliwe bez stosowania prawa materialnego.

Natomiast sfera faktyczna decyzji i wyroków Sądu pierwszej oraz drugiej instancji nie była sporna. W sprawie nie dokonywano ponownej oceny przedłożonych wcześniej dowodów, gdyż stan faktyczny sprawy nie był ponownie weryfikowany, jako że ta sfera była już określona. Nie chodziło więc o ponowną ocenę tych samych dowodów oraz o inne ustalenia wynikające z tych samych dowodów, lecz jakościowo o inną okoliczność, to znaczny o błąd w stosowaniu prawa materialnego w odniesieniu do faktów, czyli w tym przypadku do uprzedniej emerytury policyjnej skarżącego oraz jego okresów służby oraz ubezpieczenia, które nie były sporne i w niespornej sytuacji faktycznej nie podlegały ponownemu ustaleniu (na nowo).

Organ rentowy ujawnił te okoliczności oraz stwierdził, że popełnił błąd w stosowaniu prawa materialnego, który skorygował. Wykracza to poza formułę art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej. W sprawie znaczenie miało więc prawo materialne a nie regulacja z art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej. Nawet gdyby Trybunał Konstytucyjny wcześniej orzekł o niekonstytucyjności tego przepisu, to brak takiej regulacji nie byłby przeszkodą do wydania decyzji z 18 kwietnia 2011 r. Pozwany nie jest pozbawiony możliwości weryfikowania swoich decyzji, które są niezgodne z prawem materialnym. Reguła ta działa w obie strony, czyli nie tylko na korzyść ubezpieczonych. Ochronie podlega wszak prawo słusznie nabyte (art. 2 Konstytucji), a decyzje pozwanego mają z reguły znaczenie tylko deklaratywne. Prawo do świadczenia powstaje z mocy prawa, ale po spełnieniu warunków. Jeżeli zatem pozwany popełnił błąd, to mógł i powinien wydać decyzję zgodną z prawem.

Podstawą wznowienia (ponownego ustalenia prawa) może być także art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej który nie został oceniony jako niekonstytucyjny. Jednak i w takim przypadku nie jest to przepis, który decydował o negatywnym dla skarżącego rozstrzygnięciu sporu w sprawie zasadniczej. Istota sprawy wynikała z nieprawidłowego ustalenia świadczenia. Decyzje organów rentowych nie są niewzruszalne. Przeciwnie podlegają weryfikacji i korekcie. W orzecznictwie i w doktrynie (por. K. Antonów, Ponowne ustalenie prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, PS 2009/1 ) przyjmuje się szerokie rozumienie „ujawnionych okoliczności”, bowiem obejmują także uchybienia prawa materialnego. 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 ZUS 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 dnia 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).

Skarżący nie zarzuca sprzeczności prawomocnego wyroku z prawem materialnym, w tym przede wszystkim z normą, że emeryt, który nabył prawo do emerytury policyjnej nie może potem okresów służby w milicji zaliczyć do emerytury w systemie powszechnym - art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2a ustawy emerytalnej (por. też wyroki Sądu Najwyższego: z 27 sierpnia 2013 r., II UK 22/13, z 6 stycznia 2009 r., I UK 178/08, LEX nr 490375, uchwała Sądu Najwyższego z 17 lutego 2010 r., II UZP 10/09, OSNP 2010 nr 17-18, poz. 215).

Powyższa ocena odnosi się również do kwalifikowanej podstawy skargi z art. 424<sup>1</sup> § 2 k.p.c. W tym zakresie skarga przenosi argumentację Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności przepisu art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej (w sprawie K 5/11), co traci na znaczeniu, skoro w ogóle nie trafny jest zarzut, iż prawomocny wyrok Sądu Apelacyjnego z 22 maja 2012 r. jest sprzeczny z tym przepisem.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji stosownie do art. 424<sup>11</sup> § 1 k.p.c.