

Sygn. akt V U 68/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 marca 2014 roku

Sąd Okręgowy w Białymstoku

V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSR del. Krzysztof Kruk

Protokolant: Marta Sokołowska

po rozpoznaniu w dniu 4 marca 2014 roku w Białymstoku

na rozprawie

sprawy M. J. (1)

przeciwko Wojskowemu Biuru Emerytalnemu w B.

o wysokość świadczenia

na skutek odwołania M. J. (1)

od decyzji Wojskowego Biura Emerytalnego w B.

z dnia 18 listopada 2013 roku

Nr (...)

I. zmienia zaskarżoną decyzję w części dotyczącej ustalenia procentowego wymiaru emerytury i ustala ten wymiar na 55,88 % (pięćdziesiąt pięć i osiemdziesiąt osiem setnych części procent);

II. stwierdza, że organ rentowy ponosi odpowiedzialność za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

V U 68 / 14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 18 listopada 2013 roku, powołując się na art. 31 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego w B., z urzędu, przyznał emeryturę wojskową M. J. (1), od dnia 1 grudnia 2013 roku w wysokości 2.630,88 zł, w której ustalono procentowy wymiar świadczenia wynoszący 55,38 % podstawy wymiaru, z zaznaczeniem, że od 1 grudnia 2013 roku obniżono zwiększenie z tytułu pełnienia służby w P. K. W. w L., do 6,5 % (wers 8. załącznika do decyzji).

Odwołanie od tej decyzji wniósł M. J. (1), zarzucając bezprawne obniżenie należnego mu świadczenia, polegające na błędnym przyjęciu 13 miesięcy służby w L., a nie 14 miesięcy, wbrew art. 15 ust 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, z którym sprzeczny jest § 26 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012

r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. 2012. poz. 194). Pozostałe elementy decyzji nie były kwestionowane.

W odpowiedzi na odwołanie organ emerytalny - Dyrektor (...) w B. wnosił o oddalenie odwołania, twierdząc, że suma okresów służby odwołującego w L., czyli 1 rok i 24 dni, została ustalona zgodnie z § 26 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. 2012. poz. 194).

Sąd Okręgowy ustalił, co następuje :

M. J. (1) był żołnierzem zawodowym .

W dniach od 13 kwietnia do 30 października 2006 roku, oraz od 26 października 2008 roku do 30 kwietnia 2009 roku, pełnił służbę w P. K. W. w T. S. Organizacji Narodów Zjednoczonych w L. (...), którego rejon działania został uznany od 1 czerwca 1994 roku za strefę działań wojennych i status ten trwał w czasie obydwu okresów służby M. J. (1) w tym Kontyngencie (zaświadczenia Dowódcy Jednostki nr (...) – k. 10 i 11).

W decyzji o przyznaniu M. J. (1) emerytury wojskowej z dnia 14 marca 2013 roku procentowy wymiar świadczenia ustalono na 55,88 % podstawy wymiaru, na który składało się, między innymi 7 % zwiększenie za okres służby w warunkach szczególnych, w wymiarze 1 roku, 1 miesiąca i 1 dnia, po 0,5 % za każdy miesiąc (wers 8 zestawienia – załącznika do decyzji).

Powyższych ustaleń Sąd dokonał w oparciu o niekwestionowane dokumenty z akt emerytalnych M. J. (1), a ustalenia te nie były sporne.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje :

Odwołanie jest uzasadnione.

Przede wszystkim Sąd wskazuje, że § 26 Rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 10 lutego 2012 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. 2012. poz. 194) nie ma podstawy prawnej, gdyż przepis ustawy, w oparciu o który to rozporządzenie wydano, czyli art. 37 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych upoważniał Ministra Obrony Narodowej do określenia:

1) trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy oraz uprawnionych członków ich rodzin, „wskazując elementy wniosku o ustalenie prawa do zaopatrzenia, dowody niezbędne do ustalenia prawa do świadczenia oraz sposób i terminy wypłaty świadczeń”,

2) wzoru i trybu wydawania legitymacji emeryta-rencisty wojskowego, „uwzględniając organ uprawniony do wydawania, wymiany i dokonywania wpisów, w tym wpisu o niezdolności do samodzielnej egzystencji, oraz przypadki wymiany legitymacji,

mając na względzie zapewnienie realizacji prawa emeryta i rencisty do zaopatrzenia emerytalnego oraz zapewnienie sprawności postępowania w tym zakresie”.

Opisany w § 26 Rozporządzenia sposób obliczania wysługi emerytalnej, poprzez sumowanie poszczególnych okresów o jednakowym procentowym wskaźniku, a także zamianę tej sumy na lata, miesiące i dni, nie mieści się w zacytowanej delegacji. W szczególności, zdaniem Sądu, w zwrocie „określenie trybu postępowania i właściwości organu” nie mieści się definiowanie sposobu obliczania okresów wpływających na ustalenie wysokości świadczenia. A określając metodę ustalania okresów służby, omawiany przepis rozporządzenia faktycznie ma bezpośredni wpływ na wysokość świadczenia.

Taki wniosek Sądu jest uzasadniony porównaniem zakresu i stopnia szczegółowości delegacji z art. 37 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, do zakresu i stopnia szczegółowości delegacji opisanej w art. 128 a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, upoważniającej do określenia ... „6) sposobu obliczania świadczeń i okresów uwzględnianych przy ustalaniu świadczeń”.

Z tego porównania wprost wynika, że treść paragrafu 26 Rozporządzenia nie ma należytej postawy ustawowej.

Dlatego Sąd Okręgowy w rozstrzygnięciu sprawy pominął ten przepis, jako pozbawiony podstawy ustawowej, a tym samym niekonstytucyjny, zgodnie z art. 178 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - w myśl wskazówek wyrażonych przez Trybunał Konstytucyjny w akapicie czwartym punktu 1. części III. uzasadnienia wyroku tego Trybunału z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie P 44/10).

Drugą kwestią wymagającą zaznaczenia jest wadliwość podstawy prawnej zaskarżonej decyzji – wskazano w niej art. 31 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, który dotyczy ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego i wysokości świadczeń na wniosek zainteresowanego (ust 3 art. 31 ustawy).

Natomiast zaskarżona decyzja została wydana z urzędu, co przewiduje tylko art. 32 ustawy, jednakże z ograniczeniem ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości tylko do sytuacji, gdy „po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne albo ujawnione nowe dowody, istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, a mające wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość.”.

W rozpoznawanej sprawie żadna z tych okoliczności nie wystąpiła.

Faktycznie podstawą wydania zaskarżonej decyzji było przyjęcie innego sposobu liczenia dwu okresów służby – z ich sumowaniem. W pierwotnej decyzji sumowania nie stosowano, co skutkowało ustaleniem obydwu okresów służby M. J. w L. w wymiarze ponad 6 miesięcy, czyli dwóch okresów po 7 miesięcy, co dało dwa okresy po 3,5 % zwiększenia współczynnika, to jest łącznie 7 % zwiększenia podstawy wymiaru świadczenia.

Sąd Okręgowy dodaje, że opisana sytuacja (zmiany współczynnika wzrostu świadczenia wskutek innego sposobu liczenia okresów) nie mieści się w regulacji z ust 2 art. 32, odsyłającej do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie zmiany, uchylecia i unieważnienia decyzji ostatecznych.

Przechodząc do oceny regulacji z art. 15 ustawy, Sąd Okręgowy wskazuje, że opisuje on wysokość emerytury żołnierza, z wzrostem jej podstawy ponad minimalne 40 % za 15 lat służby.

Ust. 3. art. 15. stanowi, że „Emeryturę podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych.”

Z kolei ust. 5. tego artykułu stwierdza, że „Przy ustalaniu prawa do emerytury i obliczaniu jej wysokości okresy, o których mowa w ust. 1 i 2, ustala się z uwzględnieniem pełnych miesięcy”. W ustępach 1 i 2 opisane są procentowe wysokości wzrostu emerytury za różne okresy: służby – za każdy dalszy rok służby (ponad wymiar 15 lat), składkowe, nieskładkowe, urlopu wychowawczego (ust 1a), czy służby w specjalnych charakterze (personel latający na samolotach naddźwiękowych i innych, służba na okrętach podwodnych i nawodnych, w charakterze nurków i pletwonurków, skoczków spadochronowych, saperów, przy zwalczaniu fizycznym terroryzmu, służba wywiadowcza za granicą i w oddziałach specjalnych).

Z zestawienia tych przepisów wynika zatem wniosek, że ust 5. nie wymieniając ust 3., nie dotyczy służby opisanej w ust 3., czyli „na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych”, a tym samym przy obliczaniu okresów takiej służby uwzględnia się również niepełne miesiące, czyli właśnie „za każdy rozpoczęty miesiąc”.

Omówione przepisy dotyczące okresów służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych, to jest ust 3 i 5 art. 15. nie ulegały zmianie od 1994 roku, czyli od wejścia w życie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych.

Istotną – do oceny odwołania – zmianą w art. 15 było stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ust. 6. art. 15, z powodu braku wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, które zostało wydane w oparciu o delegację zawartą w tym ustępie, o czym orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lutego 2010 roku w sprawie K 15/09.

Wskutek tego wyroku doszło do zmiany ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (art. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 roku, Dz. U. 2010.167.1130), którą uchylono dotychczasowy ust. 6. i dodano ust. 6a w art. 15, na mocy którego upoważniono Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia „szczegółowych warunków podwyższania emerytury, o których mowa w ust 2 i 3, uwzględniając: ... miesięczne okresy pełnienia służby na froncie w czasie wojny lub w strefie działań wojennych” (pkt 4 dodanego ust. 6 a).

W oparciu o taką delegację Rada Ministrów Rozporządzeniem z dnia 15 lipca 2011 roku (Dz.U.2011.159.946) określiła w jego § 4 ust 1, że „Emeryturę wojskową podwyższa się o 0,5% podstawy wymiaru za każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby...”.

Jak widać, tekst Rozporządzenia nie wyjaśnia, co należy rozumieć przez „każdy rozpoczęty miesiąc pełnienia służby”, a sam § 4 Rozporządzenia powtarza sformułowanie zawarte w ust 3. art. 15 ustawy.

Istnieje zatem wątpliwość, podniesiona w odwołaniu, czy „każdy rozpoczęty miesiąc” to rozpoczęty miesiąc kalendarzowy, czy też rozpoczęty okres jednego miesiąca; w przypadku ustalenia, że chodzi o miesiąc jako jednostkę czasu, pojawia się pytanie, czy i dlaczego liczyć taki miesiąc jako okres 30 dni.

Gdyby rozstrzygnięcie tej wątpliwości byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, należałoby ocenić kilka wariantów :

1. rozpoczęcie służby w końcu jednego miesiąca kalendarzowego i jej zakończenie na początku następnego miesiąca kalendarzowego; wówczas okres mieści się w okresie jednego miesiąca (jako jednostki czasu), ale obejmuje pierwszy miesiąc kalendarzowy (ten, w którym służbę rozpoczęto) i następny „rozpoczęty”; krańcowym wariantem jest przypadek rozpoczęcia służby 31 stycznia w roku nieprzestępnym (z lutym mającym 28 dni) z jej zakończeniem 1 marca – w tym wariantcie okres miesiąca równy 30 dniom rozłożony jest na trzy miesiące kalendarzowe;
2. rozpoczęcie służby od 1 dnia danego miesiąca kalendarzowego i jego zakończenie z końcem miesiąca – w tym wariantcie okres miesiąca kalendarzowego pokrywa się z miesiącem jako jednostką czasu;
3. rozpoczęcie służby od początku miesiąca kalendarzowego, a jej zakończenie w określonym dniu następnego miesiąca kalendarzowego – w takim przypadku ilość miesięcy kalendarzowych również jest równa ilości rozpoczętych okresów miesięcznych.

Zatem w sytuacjach z pkt 2 i 3, zgodnie z ust 3 art. 15 ustawy, zwiększenie będzie przysługiwało za „każdy rozpoczęty miesiąc”, bez względu, czy chodzi o miesiąc kalendarzowy, czy jednostkę czasu. Tylko w 1. wariantcie możliwe jest, że ilość rozpoczętych miesięcy kalendarzowych będzie o jeden (o dwa w przypadku lutego) większa niż ilość miesięcy – okresów.

Ale taka sytuacja nie występuje w rozpoznawanej sprawie, stąd dokonywanie oceny czy w art. 15 ust. 3. chodzi o każdy rozpoczęty miesiąc kalendarzowy, czy jako jednostkę czasu, jest zbędne.

Problem, który istotnie wystąpił, to skutek sumowania dwu odrębnych okresów służby w strefie działań wojennych, trwających niewątpliwie ponad 6 miesięcy, zarówno w rozumieniu kalendarzowym, jak i jako okresu czasu.

Każdy z obydwu takich okresów policzono odwołującemu w pierwotnej decyzji jako 7 miesięcy. Natomiast w zaskarżonej decyzji, suma dni w obydwu tych okresach, liczonych przy przyjęciu 30 dni za miesiąc, dała niespełna 13 miesięcy – 12 miesięcy i 24 dni. A to spowodowało wyliczenie zwiększenia z tego tytułu na 6,5 % (13 miesięcy x 0,5 % za każdy miesiąc, łącznie z rozpoczętym ostatnim, trzynastym). Takie sumowanie w oparciu o § 26 Rozporządzenia było wadliwe, bowiem przepis ten, jak wskazano wyżej, jest niekonstytucyjny. Warto dodać w tym miejscu, że identyczne zapisy (o sposobie sumowania okresów) znajdowały się we wszystkich rozporządzeniach wykonawczych do ustawy, poczynając od 1994 roku.

Należy zatem odpowiedzieć na pytanie, czy prawidłowy był sposób liczenia wzrostu emerytury w pierwotnej decyzji, czy też sposób ten był błędny, a prawidłowy sposób podano dopiero w decyzji zaskarżonej.

Jak wspomniano, odpowiedzi nie może dawać niekonstytucyjny przepis § 26 Rozporządzenia wykonawczego.

Sąd zauważa, że ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin nie ustala sposobu liczenia wzrostu emerytury z tytułu służby w strefie działań wojennych, w sytuacji kilku okresów takiej służby.

Ustawa ta zawiera w art. 11 odesłanie do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale tylko w sprawach nieuregulowanych.

Zdaniem Sądu, regulacja zawarta w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin w zakresie sposobu liczenia wzrostu emerytury za służbę w strefie działań wojennych jest regulacją pełną, wyłączającą stosowanie ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Przemawiają za tym dwa argumenty :

1. specyficzny, na niekorzyść żołnierzy, sposób liczenia okresów z art. 15 ust 1 i 2, polegający na redukowaniu tych okresów do pełnych miesięcy (ust 5), z ograniczeniem niektórych okresów do trzech lat;
2. szczególne podkreślenie służby na froncie lub w strefie działań wojennych, zarówno w sensie redakcyjnym (odrębny ustęp art. 15), jak i co do wysokości zwiększenia, i to odniesionego do okresów miesięcznych, a nie rocznych, a dodatkowo także podkreślenie przysługiwania zwiększenia nie za miesiąc pełny, ale za „każdy rozpoczęty”.

Oznacza to, że nie ma – zdaniem Sądu Okręgowego w tym składzie - żadnych argumentów za sumowaniem poszczególnych dni dwu odrębnych okresów służby w strefie działań wojennych i zamianie ich na pełne miesiące, w sposób przyjęty w zaskarżonej decyzji.

Wręcz przeciwnie, taki sposób liczenia jest sprzeczny z jednoznacznym zastrzeżeniem doliczania nawet miesiąca niepełnego do wyliczenia współczynnika wzrostu emerytury.

Natomiast sposób sumowania przyjęty w zaskarżonej decyzji skutkuje faktycznie gorszym traktowaniem sytuacji żołnierza, który służył w strefie działań wojennych przez kilka okresów, na tle sytuacji żołnierza, który służbę taką odbywał tylko raz – temu ostatniemu nawet jeden dzień rozpoczętego miesiąca zostanie uwzględniony we wzroście emerytury, a żołnierzowi, który służył przez dwa lub więcej okresów – rozpoczęte miesiące zostać mogą potraktowane jako jeden miesiąc.

Dlatego, w ocenie Sądu Okręgowego, sposób wyliczenia współczynnika wzrostu emerytury w zaskarżonej decyzji był błędny, a wyliczenie tego współczynnika zostało dokonane w prawidłowy sposób w decyzji pierwotnej, ustalającej wzrost współczynnika z tego tytułu na 14 %, to jest po 7 procent za każdy z dwu odrębnych okresów służby w strefie działań wojennych.

Taki sposób wyliczenia współczynnika wzrostu emerytury żołnierza, poprzez sumowanie współczynników za poszczególne okresy, a nie sumowanie samych okresów, jest korzystniejszy dla emerytowanego żołnierza, a uzasadniony jest - co Sąd Okręgowy podkreśla - szczególnie wysokim stopniem zagrożenia zdrowia i życia żołnierzy

w okresie służby w strefie działań wojennych, nawet na tle służby w szczególnych formacjach czy na stanowiskach w warunkach pokoju, wymienionych w ust 2 art. 15.

Dlatego Sąd na podstawie wskazanych przepisów, w oparciu o art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego, poprzez ustalenie procentowego wymiaru emerytury na 55,88 % (punkt I. wyroku).

Analizowana ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, jak wspomniano, w art. 11 w sprawach nieuregulowanych odsyła do ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Taką niewątpliwie nieuregulowaną kwestią jest odpowiedzialność organu rentowego za skutki decyzji zmienionej orzeczeniem sądu. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła jakakolwiek okoliczność niezbędna do wydania decyzji, którą można by określić „ostatnią” – wszystkie fakty i dowody zostały zebrane przy wydawaniu pierwotnej decyzji. Odmiennością była jedynie inna niż przy wydawaniu decyzji pierwotnej wykładnia prawa. A za wadliwą wykładnię odpowiedzialność ponosi organ stosujący prawo.

Dlatego w oparciu o art. 11 o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w zw. z art. w zw. z art. 118 ust. 1 a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, sąd stwierdził, że organ rentowy ponosi odpowiedzialność za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (punkt II. wyroku).