

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

Glosa

**do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2578/12¹**

**Commentary to the Head Administrative Court judgement
of 17 January 2013, file ref. No I OSK 2578/12**

TEZY

- 1. Renta w drodze wyjątku nie może być przyznana każdej osobie znajdującej się w „szczególnych okolicznościach”, nawet gdy chodzi o osobę, która utraciła żywiciela rodziny będącego żołnierzem. Rentę można przyznać wyłącznie osobie, która wskutek wystąpienia tychże „szczególnych okoliczności” nie spełniła wszystkich warunków koniecznych dla nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego na zasadach ogólnych. Konieczne jest więc istnienie związku przyczynowego pomiędzy wystąpieniem „szczególnych okoliczności”, a niespełnieniem którejś z przesłanek uzyskania renty na zasadach ogólnych.**
- 2. Renta przyznawana w drodze wyjątku nie jest świadczeniem o charakterze odszkodowawczym, czy mającym charakter zadośćuczynienia za krzywdy doznane w okresie Polski Ludowej. Prowadzi to do wniosku, że postępowanie dowodowe zmierzające do ustalenia przesłanki „szczególnych okoliczności” powinno co do zasady koncentrować się na aktualnej sytuacji prawnej i faktycznej samego wnioskodawcy, a także ustalenia przyczyn, dla których wnioskodawca nie uzyskał renty na zasadach ogólnych.**

¹ Niepublikowane.

GLOSA

Glosowany wyrok dotyczy instytucji świadczenia w drodze wyjątku określonej w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin². Świadczenie to jest przyznawane żołnierzom zawodowym oraz członkom rodzin pozostałym po zmarłych żołnierzach, jeżeli osoby te wskutek szczególnych okoliczności nie nabyły prawa do zaopatrzenia emerytalnego przewidzianego w ustawie, Minister Obrony Narodowej może przyznać, w drodze wyjątku, zaopatrzenie emerytalne w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. Świadczenie z art. 8 ust. 1 wojskowej ustawy emerytalnej jest jednym z kilku świadczeń w drodze wyjątku przewidzianych w polskim prawie. Świadczenia te, zwane również rentami w drodze wyjątku lub rentami specjalnymi, są określone w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ (art. 82 i art. 83), ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁴ (art. 55), oraz ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin⁵ (art. 8).

Można przyjąć, że istnieje system świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, którym ustawodawca chciał objąć jak największą liczbę osób. System ten składa się z trzech rodzajów świadczeń obejmujące ubezpieczonych. Świadczenia w drodze wyjątku mogą być przyznane ubezpieczonym korzystającym z powszechnego systemu emerytalnego na podstawie art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i art. 55 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Następnie obejmują osoby objęte systemem ubezpieczeń dla formacji zmilitaryzowanych, a więc na podstawie wojskowej i policyjnej ustawy emerytalnej. Nadto istnieje specjalny rodzaj świadczenia przyznawanego przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych osobom szczególnie zasłużonym dla Państwa Polskiego. Wydaje się, że ustawodawca chciał, aby w każdym przypadku osoby ubezpieczonej w systemie ubezpieczeń społecznych istniała możliwość przyznania świadczenia w drodze wyjątku.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 666, ze zm., dalej: wojskowa ustawa emerytalna.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 667, ze zm., dalej zwana policyjną ustawą emerytalną.

Świadczenie w drodze wyjątku obejmuje przypadki, w których ubezpieczony lub pozostały po nim członek rodziny nie może otrzymać emerytury lub renty w trybie zwykłym, ale szczególne względy powodują, że brak jakiegokolwiek świadczenia byłby ze względu na szczególne wyjątkowe okoliczności sprzeczny z powszechnym poczuciem sprawiedliwości.

Świadczenia w drodze wyjątku różnią się od innych świadczeń z ubezpieczeń społecznych tym, że nie są one wypłacane z funduszu ubezpieczeń społecznych, lecz wypłaty dokonywane są z budżetu państwa, a decyzje administracyjne w tego rodzaju sprawach są kontrolowane przez sądy administracyjne.

Decyzje organów orzekających w sprawach świadczeń w drodze wyjątku są poddane kontroli sądów administracyjnych, co oznacza, że zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶ kryterium oceny jest zgodność z prawem rozstrzygnięcia organu administracji. Sąd administracyjny nie rozstrzyga merytorycznie sprawy, lecz „jest w zasadzie sądem kasacyjnym, orzekającym o zgodności albo niezgodności z prawem aktu lub czynności organu administracyjnego. Gdyby zaistniała potrzeba dokonania ustaleń służących merytorycznemu rozstrzygnięciu, sąd powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wskazać organowi zakres postępowania dowodowego do uzupełnienia”⁷. Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sąd administracyjny polega na ustaleniu, czy określony akt prawny lub czynność organu administracji publicznej jest zgodna z przepisami prawa. Jedynym kryterium oceny stosowanym przez sąd administracyjny jest więc legalność⁸. W przypadku świadczeń w drodze wyjątku kontrola sądu administracyjnego będzie dotyczyła sprawdzenia, czy organ prawidłowo ustalił występowanie przesłanek pozwalających na przyznanie tego rodzaju specjalnej renty. Przepisy o przyznaniu świadczeń w drodze wyjątku mają charakter uznaniowy, co oznacza, że sąd bada prawidłowość ustaleń organu, co do określenia sytuacji prawnej wnioskodawcy. Przed przystąpieniem do kontroli wydanej decyzji sąd tworzy idealny wzorzec prawidłowego zastosowania przepisu będącego podstawą prawną wydanej decyzji. W sytuacji, gdy kontrolowane orzeczenie nie odpowiada przyjętemu wzorcowi sąd uznaje, że narusza ono prawo i je uchyla.

Tezy omawianego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazują, że sąd w przyjętym idealnym wzorcu zastosowania art. 8 wojskowej ustawy emerytalnej uznał, iż

⁶ Dz. U. Nr 153, poz.1269, ze zm.

⁷ M. Masternak-Kubiak, Komentarz do art. 1 ustawy o ustroju sądów administracyjnych, opublikowany w LEX.

⁸ Szerzej na temat kryteriów kontroli. P. Szustakiewicz *Najwyższa Izba Kontroli – czwarta władza, czy organ Sejmu?*, Ius Novum Nr 3/2008, s. 139-151.

istnieje jedna podstawowa przesłanka oraz wykazał, czym nie jest renta specjalna, a co za tym idzie jakie okoliczności mają podstawowe znaczenie przy jej przyznaniu.

Pierwsza teza wskazuje, że zasadniczym warunkiem uzyskania świadczenia w drodze wyjątku jest zaistnienie związku przyczynowego pomiędzy szczególnymi okolicznościami, a brakiem możliwości uzyskania świadczenia w trybie zwykłym. Wojskowa ustawa emerytalna wskazuje w rozdziałach 1, 1a, 2 i 3 zasady przyznania emerytury lub renty w trybie zwykłym. Podstawą przyznania któregośkolwiek ze świadczeń jest odpowiedni staż służby w wojsku oraz osiągnięcie odpowiedniego wieku w przypadku emerytury. Natomiast w przypadku renty dodatkową przesłanką jest wystąpienie zdarzenia powodującego inwalidztwo podczas służby w wojsku lub trzy lata po jej zakończeniu, gdy inwalidztwo ma związek ze służbą. Renta rodzinna z kolei przysługuje członkom najbliższej rodziny żołnierza zawodowego na zasadach określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a zatem tylko w sytuacji, gdy żołnierz po którym członkowie rodziny mają otrzymać świadczenie miał ustalone prawo do renty. Świadczenie w drodze wyjątku jest zatem ściśle powiązane z prawem do świadczenia w trybie zwykłym. Dlatego też zasadniczym dla jego otrzymania jest ustalenie przyczyny, dla której wnioskodawca nie mógł otrzymać świadczenia w zwykłym trybie. W tym kontekście można powiedzieć, iż Sąd wskazał, że tok rozumowania organu przyznającego rentę specjalną jest niejako dwustopniowy. Po pierwsze należy bowiem określić czy w sprawie wystąpiły „szczególne okoliczności”. Po drugie należy wykazać związek przyczynowy pomiędzy wystąpieniem ujawnionych szczególnych okoliczności, a faktem nieotrzymania świadczenia w zwykłej drodze.

Wykładni określenia „szczególnych okoliczności” należy poszukiwać w bogatym orzecznictwie sądów administracyjnych powstałym przede wszystkim na tle spraw związanych z przyznaniem świadczeń z art. 82 i 83 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały, że w każdej sprawie przesłankę zaistnienia „*szczególnych okoliczności*” należy rozważyć i ocenić indywidualnie⁹. Nie można zatem abstrahować od wyjątkowej sytuacji żołnierza zawodowego. Okoliczności te powinny odnosić się tylko do żołnierza, natomiast nie dotyczą członka rodziny, który nie otrzymał renty rodzinnej. NSA podkreśla, że za „szczególne okoliczności uważa się natomiast wydarzenia o charakterze nadzwyczajnym, czyli takie które wbrew zamiarom i woli ubezpieczonego stanowią niemożliwą do przewyżczenia

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 1434/05 opublikowany w *LexPolonica*.

przeszkodę do kontynuowania zatrudnienia. Na szczególne okoliczności składają się wyłącznie zdarzenia niezależne od ubezpieczonego. Chodzi tylko o zdarzenia albo trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodów niemożliwych i obiektywnie trudnych do przewyciężenia ich skutków¹⁰. Sąd definiuje pojęcie „szczególnych okoliczności” za pomocą dwóch elementów:

- przedmiotowego – odnoszącego się do charakteru zdarzenia, które jest niezwykle, niecodzienne, bardzo rzadko występujące,
- podmiotowego – wskazującego na niemożliwość przeciwdziałania zdarzeniu lub jego skutkom przez żołnierza.

Okoliczności szczególne mają charakter sytuacji, których normalna osoba nie jest w stanie przewidzieć i nie może zapobiec ich skutkom. Nie uważa się za szczególne okoliczności zdarzenia wynikające ze słabości charakteru, czy stylu życia wnioskodawcy lub osoby, po której wnioskodawca pragnie otrzymać świadczenie. Tak więc nałogi uniemożliwiające podjęcia stałej pracy, takie jak: alkoholizm¹¹, narkomania, czy też popełnienie przestępstwa¹², nie usprawiedliwiają okoliczności, przez które dana osoba nie nabyła świadczenia. Natomiast uznaje się za szczególną okoliczność zdarzenie, gdy „ojciec dziecka zmarł w młodym wieku, mając zaledwie 23 lata, a zgon nastąpił w trakcie jego zatrudnienia. Należało zatem rozważyć, czy zgon w tej sytuacji nie powinien być traktowany jako szczególna okoliczność, wskutek której zmarły nie nabył uprawnień do świadczenia w zwykłym trybie. Śmierć można uznać bowiem za zdarzenie bądź trwały stan wykluczający aktywność zawodową z powodu niemożności przewyciężenia jej skutków¹³. W wyjątkowych przypadkach, gdy ubezpieczony nie miał dostatecznego okresu pracy, ale zmarł w chwili ubezpieczenia lub jeśli wystąpiła inna nadzwyczajna okoliczność uniemożliwiająca podjęcie pracy, a z okoliczności sprawy wynika, iż gdyby nie to miałby możliwość uzyskania świadczenia w trybie zwykłym (np. był zatrudniony na czas nieokreślony) wówczas można uznać, że mamy do czynienia ze szczególną okolicznością wskazaną w treści omawianego przepisu.

Wystąpienie tak nadzwyczajnych zdarzeń jest powodem, dla którego uprawniony do emerytury lub renty żołnierz zawodowy nie otrzymał ich w trybie zwykłym. Należy przyjąć,

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 27 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1558/12, opublikowany w LEX nr 1264574, podobnie uznał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 514/09 dotyczącym świadczenia z art. 8 wojskowej ustawy emerytalnej, opublikowany w LEX nr 573894.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2345/12, opublikowany w CBOSA.

¹² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 721/07 opublikowany w CBOSA.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2005 r., sygn. akt IISA/Wa 1891/04 LEX 164761.

że gdyby taka okoliczność nie wystąpiła wówczas żołnierz zawodowy otrzymałby świadczenie. Okoliczności szczególne w żaden sposób nie odnoszą się do obecnej sytuacji wnioskodawcy. Jego położenie w chwili złożenia wniosku może mieć jedynie wpływ na ocenę jego sytuacji materialnej. Jednak nie wpływają na badanie wystąpienia szczególnych zdarzeń, które uniemożliwiły mu nabycie świadczeń z wojskowej ustawy emerytalnej w zwykłym trybie.

Oceniając wniosek o przyznanie renty specjalnej należy zatem zbadać czy wystąpiło zdarzenie mające charakter „szczególnej okoliczności”. W sytuacji, gdy takie zdarzenie wystąpiło koniecznym jest zbadanie czy to zdarzenie miało wpływ na nienabycie świadczeń w zwykłym trybie. W przypadku, gdy nie wystąpi choćby jeden z elementów takiego badania należy uznać, że brak jest przesłanek do przyznania wnioskodawcy świadczenia z art. 8 ust. 1 wojskowej ustawy emerytalnej.

Druga teza głosowanego orzeczenia dotyczy istoty świadczenia w drodze wyjątku. Sąd słusznie podkreślił, że nie ma ono charakteru odszkodowawczego. Nie jest także zadośćuczynieniem za prześladowania o charakterze politycznym. Dodać należy, uzupełniając wywód sądu, że świadczenie to ma charakter uzupełniający do systemu ubezpieczeń społecznych, na co wskazuje wykładnia systemowa. Przepis statuujący prawo do świadczenia w drodze wyjątku został bowiem umieszczony w przepisach o emeryturach i rentach żołnierzy zawodowych i innych osób po nich uprawnionych. Oznacza to zatem, że w postępowaniu o przyznanie renty specjalnej po zmarłym żołnierzu zawodowym będą się odnosić do niego, a nie wnioskodawcy. Przedmiotem postępowania dowodowego będzie więc ocena, czy w przypadku zmarłego żołnierza wystąpiły szczególne okoliczności nie pozwalające mu na uzyskanie emerytury lub renty. Natomiast nie powinny być podnoszone okoliczności odnoszące się do nadzwyczajnej sytuacji wnioskodawcy.

Omawiany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2013 r. podnosi więc ważne zagadnienia związane z postępowaniem dowodowym w sprawie o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku. Wywody NSA w tym zakresie należy uznać za prawidłowe. Sąd słusznie uznał, że charakter świadczenia z art. 8 ust. 1 wojskowej ustawy emerytalnej determinuje sposób jego ustalenia polegający na wskazaniu wystąpienia szczególnych okoliczności uniemożliwiających nabycie żołnierzowi świadczenia w zwykłym trybie nawet wtedy, gdy o rentę specjalną wnosi członek rodziny zmarłego żołnierza zawodowego.

ABSTRACT

The judgment covers an exceptional benefit determined by article 8 par 1 of law of 10 December 1993 on social security for soldiers and their families. That benefit is given to soldiers and their families because of some special circumstances when they are not allowed to get the regular benefits.