

UCHWAŁA

Dnia 7 lipca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Edwarda Z.

przeciwko Dyrektorowi Wojskowego Biura Emerytalnego w S.

o wznowienie postępowania w sprawie ustalenia wysokości zaopatrzenia emerytalnego przyznanego w drodze wyjątku,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 7 lipca 2011 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia 10 marca 2011 r.,

czy od decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego wyliczającej wysokość zaopatrzenia emerytalnego przyznanego w drodze wyjątku przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie art.8 ust.1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jednolity w: Dz.U.z 2004 r., Nr 8, poz.66) przysługuje odwołanie do sądu powszechnego?

podjął uchwałę:

Od decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego wyliczającej wysokość zaopatrzenia emerytalnego przyznanego w drodze wyjątku przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r., Nr 8, poz. 66 ze zm.) przysługuje odwołanie do sądu powszechnego.

Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego.

Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego w S. decyzją z dnia 28 sierpnia 2009 r. odmówił „wznowienia postępowania” w sprawie wysokości emerytury wojskowej należnej ubezpieczonemu Edwardowi Z., zakończonego prawomocną decyzją z dnia 17 sierpnia 2006 r.

Ubezpieczony Edward Z. wniósł odwołanie od tej decyzji, kierując je do Departamentu Spraw Socjalnych i Rekonwersji Ministerstwa Obrony Narodowej i domagając się jej uchylenia. Dyrektor wymienionego Departamentu zwrócił z kolei odwołanie organowi rentowemu – Dyrektorowi Wojskowego Biura Emerytalnego w S. Ten zaś przekazał je do Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wnosząc w odpowiedzi na to odwołanie o jego odrzucenie na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c., z uwagi na to, iż sprawa o to samo roszczenie między tymi samymi stronami została już prawomocnie osądzona.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniem z dnia 17 grudnia 2009 r. odrzucił odwołanie ubezpieczonego od zaskarżonej decyzji, powołując się na „stan rzeczy osądzonej”, jednakże w następstwie zażalenia wniesionego przez Edwarda Z. Sąd Apelacyjny uchylił to postanowienie, wskazując że w obecnym postępowaniu ubezpieczony kwestionuje prawidłowość wysługi przyjętej do wyliczenia świadczenia oraz wskaźnika sumy dochodów o charakterze stałym i 1/12 nagrody rocznej, natomiast kwestie te nie były objęte postępowaniem Sądu Okręgowego zakończonym w sprawie VII U 2556/06. W tej sytuacji Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozpoznał odwołanie i wyrokiem z dnia 5 listopada 2010 r. oddalił je. Sąd pierwszej instancji przypomniał między innymi, że Minister Obrony Narodowej decyzją z dnia 12 kwietnia 2001 r. przyznał ubezpieczonemu emeryturę wojskową w drodze wyjątku poczynając od dnia 1 grudnia 2000 r. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że wysokość emerytury będzie stanowić 40% podstawy wymiaru emerytury, jaka przysługiwałaby żołnierzowi, gdyby w dniu zwolnienia posiadał 15 lat służby wojskowej, a przy

ustalaniu podstawy należy uwzględnić uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy, tj. według stopnia posiadanego w dniu zwolnienia z wojska oraz stanowiska, jakie żołnierz zajmował, będąc w służbie. Ubezpieczonemu uwzględniono zatem uposażenie zasadnicze według stopnia starszego kaprała oraz według stanowiska służbowego starszego mechanika radiowego warsztatu i magazynu sprzętu i łączności [...] Pułku Radiotechnicznego 2 Korpusu OPK. Do ustalenia wysokości emerytury przyznanej w drodze wyjątku przyjęto stawki uposażenia za stopień i stanowisko na dzień 31 grudnia 1982 r. Świadczenie emerytalne zostało przyznane w oparciu o art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, iż Edward Z. wnioskiem z dnia 20 lutego 2006 r. wystąpił do organu rentowego o ponowne ustalenie wysokości emerytury wojskowej przyznanej mu w drodze wyjątku decyzją Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 kwietnia 2001 r. Po rozpoznaniu tego wniosku, Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego w S. decyzją z dnia 17 sierpnia 2006 r. określił wysokość należnej ubezpieczonemu emerytury, wyjaśniając przy tym, że została ona ustalona zgodnie z wymienioną decyzją Ministra Obrony Narodowej. Sąd pierwszej instancji stwierdził także, iż odwołanie wniesione przez ubezpieczonego od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 4 kwietnia 2007 r. Z kolei apelację wniesioną od tego wyroku oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 października 2007 r. Sąd ten zajął wówczas stanowisko, że decyzja organu rentowego weryfikująca decyzję wydaną przez Ministra Obrony Narodowej w trybie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin zawsze może być przedmiotem zaskarżenia, zgodnie z art. 31 ust. 1 i 4 tej ustawy. Przyznanie świadczenia wyjątkowego nie jest bowiem równoznaczne z wyłączeniem spod kognicji sądu innych decyzji do sfery swobodnego uznania.

W toku rozpoznawania apelacji wniesionej przez ubezpieczonego od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 listopada 2010 r. Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, które w jego ocenie uzasadniały przedstawienie Sądowi Najwyższemu przedmiotowego zagadnienia

prawnego. Równocześnie sąd drugiej instancji zauważył, iż problematyka obejmująca zakres postawionego pytania prawnego dotychczas nie była przedmiotem rozważań Sądu. Tymczasem rozstrzygnięcie o apelacji Edwarda Z. i tym samym o jego skardze o wznowienie postępowania wymaga przesądzenia co do trybu odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie wysokości zaopatrzenia emerytalnego przyznanego w drodze wyjątku przez Ministra Obrony Narodowej, w kontekście dopuszczalności drogi sądowej. Z mocy art. 378 § 1 k.p.c. sąd odwoławczy w granicach zaskarżenia bierze bowiem z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. Brak dopuszczalności drogi sądowej skutkuje zaś odrzuceniem pozwu (odwołania), przy czym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z art. 464 § 1 k.p.c., odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W takim wypadku sąd przekazuje mu sprawę. Jeżeli jednak organ ten uprzednio uznał się za niewłaściwy, sąd rozpoznaje sprawę.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego, pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które są sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym. Ustawowe pojęcia spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wyjaśniają z kolei przepisy zawarte w art. 476 § 2 i 3 k.p.c. W rozumieniu tych regulacji sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych jest sprawa, w której wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących między innymi ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, a także sprawa wszczęta na skutek niewydania decyzji we właściwym terminie. W odniesieniu do decyzji dotyczących emerytur i rent Sąd pytający przyjął, że zaskarżeniu do sądu powszechnego podlegają decyzje związane z emeryturą lub rentą, odnoszące się do tego przedmiotu. Nie chodzi przy tym tylko o decyzje w sprawach emerytur i rent w wąskim znaczeniu. Odwołanie wniesione od decyzji organu rentowego mającej związek z emeryturami lub rentami inicjuje więc sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, cywilną w znaczeniu formalnym i podlegającą rozpoznaniu przez sąd powszechny. Zgodnie bowiem z art. 2 § 1 k.p.c., do rozpoznania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy.

Wynika z tego zasada dopuszczalności drogi sądowej i domniemanie drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych. Równocześnie Sąd Apelacyjny zauważył, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, ponieważ tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego jest przeprowadzana przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd pytający przywołał w tym miejscu regulacje zawarte w art. 180 k.p.a. i art. 181 k.p.a., a także w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz stwierdził, powołując się na pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, iż z regulacji tych wynika, że w wymienionych w nich sprawach pierwszeństwo w stosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne. Sąd Apelacyjny wywiódł następnie, iż na gruncie ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin założenia te są realizowane poprzez normy wynikające z art. 11 i art. 31. Dodał też, że gdy chodzi o wymienione w art. 31 ust. 1 i 4 powołanej ustawy emerytalne organy wojskowe, to z mocy § 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 37 ust. 1 tej ustawy są nimi Dyrektorzy Wojskowych Biur Emerytalnych, w odniesieniu do których można przyjąć, iż mają oni status organów administracji państwowej. Organem wyższego stopnia w stosunku do nich w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a. i art. 17 pkt 3 k.p.c. jest zaś Minister Obrony Narodowej jako organ państwa, do którego zakresu działania należy wykonywanie uprawnień naczelnego organu administracji wojskowej i innych organów wojskowych (art. 2 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej).

Zdaniem Sądu pytającego prezentowane dotychczas regulacje są jasne co do dopuszczalności drogi sądowej w stosunku do nieuznaniowych decyzji organu rentowego wydanych w oparciu o przepisy ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Kontrowersyjne pozostaje natomiast nadal

zagadnienie kognicji sądów ubezpieczeń społecznych w sprawach dotyczących świadczeń wyjątkowych, przyznawanych w ramach swobodnego uznania organów. W tym zakresie Sąd Apelacyjny przypomniał treść art. 8 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz stwierdził, że na gruncie ustawy systemowej materię regulowaną tymi przepisami obejmuje art. 83 ust. 4, który stanowi, iż odwołanie do sądu powszechnego nie przysługuje od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. W tych bowiem przypadkach stronie przysługuje prawo do wniesienia wniosku do Prezesa Zakładu o ponowne rozpatrzenie sprawy na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wskazując na tę regulację, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na to, że w czasie obowiązywania art. 65 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin kształtowało się orzecznictwo, zgodnie z którym za dopuszczalną uznano drogę sądową w sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu ZUS wstrzymującej wypłatę renty wyjątkowej, opartej na kwestionowanym w odwołaniu ustaleniu, iż osoba uprawniona do tej renty odzyskała zdolność do pracy, a także w sprawie zainicjowanej odwołaniem od decyzji przyznającej świadczenie wyjątkowe w zakresie dotyczącym wysokości tego świadczenia. W tym zakresie Sąd pytający powołał się na postanowienia Sądu Apelacyjnego w Łodzi: z dnia 30 października 1998 r., III AUz 76/98 (OSA 1999 z. 2, poz. 7) i z dnia 25 lutego 1999 r., III AUz 7/99 (OSA 2000 z. 4, poz. 16). Równocześnie jednak stwierdził, że podziela pogląd doktryny sformułowany w Komentarzu do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych pod redakcją Kamila Antonowa (Zakamycze 2004 r.), iż w świetle obowiązujących przepisów ustawy systemowej i emerytalnej co najmniej problematyczne jest dopuszczenie możliwości wniesienia odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych od tzw. elementów obiektywnych decyzji, tj. niezależnionych od swobodnego uznania, oraz pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (nie wskazując wszakże, o który

wyrok chodzi), z którego wynika, że decyzje podejmowane przez Prezesa ZUS na podstawie art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z FUS mają charakter uznaniowy i nie jest dopuszczalna kontrola sądowa decyzji w jej pozostałym zakresie, co do wysokości świadczenia oraz daty jego przyznania. Te elementy decyzji pozostawione zostały swobodnemu uznaniu organu administracji, czego dowodzi treść art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w którym nie przewidziano żadnych kryteriów ustalania wysokości świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, ani też nie określono terminu ich wymagalności. Kryterium takiego nie stanowi również zapis, iż świadczenia przyznawane w drodze wyjątku mogą być przyznawane w wysokości nie przekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. Wskazanie przez ustawodawcę dopuszczalnej górnej granicy, do jakiej świadczenie może być przyznane, nie daje więc możliwości kontroli zgodności z prawem świadczenia przyznanego w mniejszym rozmiarze.

Podsumowując ten wątek rozważań, Sąd Apelacyjny skonstruował pogląd, iż kontroli sądów powszechnych – sądów ubezpieczeń społecznych nie podlegają te decyzje organów administracji publicznej właściwych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które zostały wydane w warunkach tzw. uznania administracyjnego (swobodnego uznania) i które – rodzajowo – zostały wyraźnie wskazane jako niepodlegające odwołaniu w przepisach ustaw ubezpieczeniowych. Taki zaś charakter mają bezspornie decyzje dotyczące świadczeń przyznanych w szczególnym trybie przez Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Równocześnie Sąd pytający zauważył, że nie usuwa to jednak niepewności w stwierdzeniu, że również decyzje organu rentowego dotyczące wypłaty świadczenia wyjątkowego, np. ustalające jego wysokość (jak w rozpoznawanej sprawie), decyzje o przeliczeniu lub waloryzacji, objęte są dyspozycją normy art. 8 i w związku z tym pozostają poza kognicją sądów powszechnych. Sąd pytający stwierdził przy tym, iż skłania się ku pogładowi, że dopuszczony przez prawo wyjątek nie może być interpretowany rozszerzająco w tym znaczeniu, iż przyznane przez Ministra Obrony Narodowej *zaopatrzenie emerytalne* w określonej wysokości nie jest równoznaczne z prawem do emerytury wojskowej. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, w ramach zaopatrzenia

emerytalnego przysługują, na zasadach określonych w ustawie, świadczenia pieniężne, takie jak: emerytura wojskowa, wojskowa renta inwalidzka, wojskowa renta rodzinna, dodatki do emerytury lub renty, zasiłek pogrzebowy oraz inne świadczenia i uprawnienia, takie jak świadczenia lecznicze, świadczenia socjalne, prawo do umieszczenia w domu emeryta wojskowego. Wskazane wyliczenie ma przy tym wyraźnie charakter zamknięty i jako takie winno służyć wykładni art. 31 ust. 4 ustawy, który kształtuje tryb odwoławczy od decyzji organu rentowego związanych z przedmiotem, o którym mowa w art. 2 ustawy. Tymczasem art. 8 tej ustawy stanowi o możliwości przyznania w trybie wyjątkowym przez Ministra Obrony Narodowej świadczenia w postaci *zaopatrzenia emerytalnego*. Wszystko to zdaje się przesądzać o braku tożsamości świadczeń określonych w art. 2 i art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, a ściślej *zaopatrzenie emerytalne* przyznane na podstawie art. 8 ustawy jest świadczeniem przyznanym w szczególnym trybie – w drodze indywidualnej decyzji Ministra Obrony Narodowej i nie ma znaku równości pomiędzy nim a świadczeniem emerytalnym nabytym na podstawie art. 12 tejże ustawy, nawet gdyby zostało przyznane w pełnej wysokości. Wprawdzie art. 8 jest zamieszczony w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, ale dotyczy świadczenia, które jest przyznawane na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie. Dlatego też nie można tego świadczenia o charakterze wyjątkowym traktować jak świadczenia przyznanego na podstawie przepisów ustawy. Przyznanie *zaopatrzenia emerytalnego* przez Ministra Obrony Narodowej w drodze wyjątku na podstawie art. 8 pozostawione bowiem zostało swobodnej gestii Ministra i nie może być traktowane jak świadczenie odpowiadające warunkom ustawy. Z treści powołanego przepisu można wyprowadzić założenie, iż tak przyznanie prawa, jak i jego wysokość indywidualnie określona w decyzji pozostają w swobodnej gestii Ministra. W konsekwencji, jak każdy dopuszczany przez prawo wyjątek, zasady wypłaty tego świadczenia, w tym jego wysokość, nie powinny być poddane interpretacji rozszerzającej naruszającej prawo, a także swobodną w tej mierze decyzję podmiotu przyznającego świadczenie. Wydanie przez organ rentowy – Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego, na polecenie Ministra Obrony Narodowej – decyzji o charakterze wykonawczym (wyliczeniowym) również

nie powinno powodować zmiany uznaniowego charakteru decyzji Ministra, tak co do przyznanego prawa, jak i jego wysokości. Dlatego, tak jak przy wykładni treści art. 476 § 2 pkt 2 k.p.c., określenie spraw o emerytury i renty trzeba wiązać z decyzjami mającymi związek z emeryturami i rentami, odnoszącymi się do tego przedmiotu, tak też w odniesieniu do regulacji art. 8 ust. 2a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin z brakiem zaskarżalności decyzji przyznającej świadczenie wiązać wypada wszystkie jej elementy.

Sąd Apelacyjny podkreślił także, iż w sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, przedmiot sporu nie może wykraczać poza treść tej decyzji, albowiem wyznacza ona zakres i przedmiot rozpoznania sądowego. W postępowaniu odwoławczym sąd nie rozstrzyga zatem o zasadności wniosku, lecz o prawidłowości zaskarżonej decyzji. Postępowanie sądowe ma zaś charakter odwoławczy, sprawdzający i weryfikujący. Z tych względów w sprawie, w której organ rentowy nie ma uprawnienia do weryfikacji uznaniowej decyzji Ministra Obrony Narodowej i sam wydaje jedynie decyzję wyliczeniową, tym bardziej wątpliwa jest dopuszczalność kontroli sądowej. W opozycji do tego stanowiska stoi jednak brak regulacji ustawowych, które wyraźnie wykluczałyby tryb odwołania do sądu powszechnego od decyzji organów rentowych mających jedynie wykonawczy charakter w stosunku do uznaniowych decyzji o przyznaniu świadczenia wyjątkowego wydanych przez organ wyższego stopnia (tu: Ministra Obrony Narodowej). Jakkolwiek art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin stanowi o przyznaniu zaopatrzenia emerytalnego i braku możliwości odwołania się od decyzji przyznającej świadczenie oraz decyzji odmawiającej przyznania świadczenia, to nie ma w nim mowy o decyzjach organu rentowego, choćby tylko wyliczających wysokość przyznanego świadczenia (defacto wykonawczych). W tym miejscu Sąd pytający przypomniał stanowisko Sądu Apelacyjnego sformułowane w wyroku z dnia 23 października 2007 r., zgodnie z którym oczywiste jest, iż katalog wyjątków od prawa ubezpieczonego (obywatela) do sądu nie może być poszerzany inaczej, jak tylko poprzez ustawę. Niedopuszczalna jest więc wykładnia przepisów ograniczających prawo do sądu, która doprowadziłaby do rozszerzenia sfery spraw niepodlegających sądowej kontroli. Mogłoby to bowiem skutkować niezgodnością nie tylko z wyjątkowym

charakterem art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, art. 8 ust. 2a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, ale też z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Dlatego też decyzja organu rentowego weryfikująca decyzję wydaną przez Ministra Obrony Narodowej w trybie art. 8 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin zawsze może być przedmiotem zaskarżenia zgodnie z art. 31 ust. 1 i 4 tej ustawy. Przyznanie świadczenia wyjątkowego nie jest bowiem równoznaczne z wyłączeniem spod kognicji sądu innych decyzji wydanych w danej sprawie, jeżeli wyraźny przepis ustawowy nie zalicza tych decyzji do sfery swobodnego uznania. Sąd pytający zauważył z kolei, iż w tym aspekcie właściwa może okazać się wykładnia, zgodnie z którą przepis art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin jest przepisem szczególnym wobec art. 31 tej ustawy, jednak wyłącznie w zakresie decyzji Ministra Obrony Narodowej wydanej w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania prawa do zaopatrzenia emerytalnego. Wszelkie zaś decyzje organu rentowego, których przedmiotem jest wysokość świadczeń z tego tytułu, podlegają, zgodnie z art. 31 ust. 4 zaskarżeniu do właściwego sądu, według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Uznając taką wykładnię za wątpliwą, Sąd Apelacyjny stwierdził jednak, że opowiada się za poglądem o niemożności utożsamiania świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego wymienionych w art. 2 i prawa do zaopatrzenia emerytalnego przyznanego w drodze wyjątku na podstawie art. 8.

Na koniec Sąd pytający podkreślił, że dopuszczalność drogi sądowej zależy od dwóch elementów – istnienia sprawy cywilnej w znaczeniu materialnym lub formalnym oraz braku przepisu szczególnego, który wyłączałby sprawę cywilną spod jurysdykcji sądów i przekazywałby ją do właściwości innych organów. Według kryterium materialnoprawnego sprawami cywilnymi są zaś te sprawy, w których stosunki prawne stron układają się na zasadzie równorzędności podmiotów i ekwiwalentności świadczeń. Według kryterium formalnego sprawami cywilnymi są z kolei te sprawy, które nie ze swej istoty, ale z woli ustawodawcy zostały poddane właściwości sądów powszechnych i Sądu Najwyższego. Dlatego, w ocenie Sądu Apelacyjnego niezbędne jest rozstrzygnięcie, czy sprawa wywołana odwołaniem od

decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego w przedmiocie wysokości zaopatrzenia emerytalnego przyznanego ubezpieczonemu mocą decyzji Ministra Obrony Narodowej jest sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, a zatem czy z obowiązujących w tej mierze przepisów można odczytać normę, która nadawałaby jej taki przymiot.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (j.t.: Dz. U. z 2004 r., Nr 8, poz. 66 ze zm.), żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w tej ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin – w razie śmierci żywiciela. W myśl art. 31 ust. 1 powołanej ustawy prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji wojskowy organ emerytalny, którym jest – jak wynika z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. Nr 67, poz. 618 ze zm.) – Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego. Z kolei, zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy od decyzji, o której mowa w art. 31 ust. 1, przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, którym bez wątpienia, stosownie do art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 1 k.p.c., jest sąd powszechny – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Na podstawie art. 8 ust. 1 omawianej ustawy żołnierzom 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 natomiast przyznać, w drodze wyjątku, zaopatrzenie emerytalne w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. W myśl art. 8 ust. 2a ustawy, od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, w przeciwieństwie do decyzji wydanej przez wojskowy organ emerytalny na podstawie art. 31 ust. 1, odwołanie jednakże nie przysługuje. Osoba ubiegająca się o świadczenie w drodze wyjątku,

niezadowolona z decyzji, nie może zatem wnieść odwołania od takiej decyzji na zasadach określonych w art. 31 ust. 4, może wszakże zwrócić się do Ministra Obrony Narodowej z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Podstawę prawną do takich działań stanowi art. 127 § 3 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Od decyzji Ministra wydanej po ponownym rozpatrzeniu sprawy wymienionej osobie służy z kolei skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), a przedmiotem badania tego sądu jest ocena, czy na podstawie przepisów prawnych dopuszczalne było wydanie decyzji uznaniowej, czy organ wydający ją nie przekroczył przy jej wydaniu granic uznania administracyjnego, czy uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami i czy w sposób prawidłowy dostosował się do wymogów procedury administracyjnej (por.: A. Kisielewicz, Emerytury i renty przyznawane w trybie szczególnym, Prawo Pracy 2001, nr 9, s. 5-6 oraz P. Szustakiewicz, Świadczenia wyjątkowe z zakresu ubezpieczeń społecznych, Radca Prawny 2007, nr 3, s. 62-63 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2007 r., II S.A./Wa 36/07, LEX nr 338267).

Przedstawione wyżej regulacje odmiennie określają zatem zarówno zasady (tryb) przyznawania świadczeń w ramach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy, jak i tryb odwoławczy od decyzji wydanych w tym przedmiocie. Podstawowym kryterium różnicującym jest tu źródło uprawnień, tzn. to czy uprawnienie stanowi konsekwencję spełnienia określonych w ustawie warunków nabycia prawa do świadczeń, czy też zostaje ono przyznane w drodze wyjątku wobec niespełnienia (wskutek szczególnych okoliczności) warunków ustawowych. Ponadto, o ile w ramach postępowania uregulowanego treścią art. 31 ust. 1 ustawy przedmiotem odwołania od decyzji wydanej w tym trybie może być zarówno prawo do świadczenia, jak i jego wysokość (art. 31 ust. 4), to w odniesieniu do postępowania, o którym mowa w art. 8 ust. 1, od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia odwołanie nie przysługuje (art. 8 ust. 2a). Kolejnym kryterium różnicującym obie omawiane instytucje jest również organ wydający decyzję w przedmiocie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy na podstawie art. 31 ust. 1 i w oparciu o art. 8 ust. 1, którym

w pierwszym przypadku będzie wojskowy organ emerytalny, czyli Dyrektor Wojskowego Biura Emerytalnego, w drugim zaś – Minister Obrony Narodowej.

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy jest bezsporne, że ubezpieczony pobiera świadczenie w postaci emerytury wojskowej przyznane mu w drodze wyjątku decyzją Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 kwietnia 2001 r. Nie budzi również wątpliwości fakt, iż w decyzji tej Minister Obrony Narodowej ściśle określił kryteria ustalenia wysokości przyznanego ubezpieczonemu świadczenia. Ostateczne ustalenie tej wysokości nastąpiło jednakże decyzją Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego w S. wykonującą decyzję Ministra z dnia 12 kwietnia 2001 r. Obecnie toczące się postępowanie zostało z kolei zainicjowane odwołaniem wniesionym od decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego w S. z dnia 14 sierpnia 2009 r. odmawiającej „wznowienia postępowania” w sprawie wysokości należnego ubezpieczonemu świadczenia, zakończonego prawomocną decyzją z dnia 17 sierpnia 2006 r., faktycznie będącej zresztą decyzją odmawiającą ponownego ustalenia wysokości świadczenia, wydaną na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Na tle przedstawionych wyżej regulacji kluczowa dla rozstrzygnięcia przedstawionego przez Sąd pytający zagadnienia prawnego jest więc ocena charakteru prawnego wspomnianej decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego w S. z dnia 14 sierpnia 2009 r.

Nawiązując do wcześniejszych stwierdzeń, wstępnie należy zauważyć, że już sam fakt wydania owej decyzji nie przez Ministra Obrony Narodowej, lecz przez Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego (wojskowy organ emerytalny), a także jej przedmiot, którym nie było prawo do zaopatrzenia emerytalnego (bądź odmowa przyznania tego prawa), ale wyłącznie wysokość przyznanego ubezpieczonemu i pobieranego przez niego świadczenia, wskazuje na to, iż w zakresie odwołania od tej decyzji winien znaleźć zastosowanie art. 31 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, przewidujący jednak drogę sądową przed sądem powszechnym, w konsekwencji zaś wskazujący na jej dopuszczalność. Wypada bowiem podkreślić, że ustawodawca zastrzegł administracyjną kontrolę decyzji wyłącznie w odniesieniu do tych decyzji wydanych w przedmiocie zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych, które są wydawane w ramach

swobodnego uznania Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z art. 8 ust. 2a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin takimi decyzjami są zaś jedynie decyzje przyznające świadczenie w drodze wyjątku oraz decyzje odmawiające przyznania takiego świadczenia. W doktrynie przeważa natomiast pogląd, iż kontrolą administracyjną nie są objęte decyzje, które ustalają prawo do zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia na podstawie ścisłych, z góry ustalonych przesłanek (warunków) wynikających z przepisów odnoszących się do tej materii, bądź z innych aktów regulujących daną kwestię, a co za tym idzie nie mają charakteru decyzji uznaniowych, ale sytuują się w kategorii decyzji jedynie ustalających prawo do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego typu roszczeniowego (na temat tego podziału por. szerzej A. Kisielewicz, Świadczenia z ubezpieczenia społecznego przyznane w drodze wyjątku, PUSiG 2001, nr 8, s. 11-12). Odnosząc ten pogląd do stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy nie można natomiast pominąć, że decyzja Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego jedynie wykonuje decyzję Ministra Obrony Narodowej przyznającą prawo do emerytury wojskowej w drodze wyjątku (i mającą przez to charakter konstytutywny), w której Minister nie podał konkretnej wysokości przyznanego świadczenia, choć równocześnie, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy, ściśle określił sposób i kryteria jej ustalenia. Decyzja Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego wykonująca tę decyzję, poprzez ustalenie konkretnej kwoty świadczenia, nie jest więc decyzją uznaniową, lecz decyzją wydaną w oparciu o z góry ustalone przesłanki, której zgodność z tymi przesłankami poddaje się kontroli. O uznaniowym (a przez to nie podlegającym kontroli sądowej) charakterze można bowiem mówić wyłącznie w odniesieniu do tej części procesu decyzyjnego, który dotyczy określenia sposobu i kryteriów ustalania wysokości świadczenia emerytalnego przyznanego w drodze wyjątku i jest zawarty w decyzji Ministra, natomiast proces obliczenia (przy zastosowaniu określonego wcześniej sposobu i kryteriów) konkretnej (podanej kwotowo) wysokości świadczenia przeprowadzony w decyzji Dyrektora Wojskowego Biura Emerytalnego nie mieści się już w zakresie objętym uznaniem administracyjnym. Inaczej rzecz ujmując, nie ma uznaniowego charakteru procedura konkretnego wyliczenia świadczenia zrealizowana przez Dyrektora

Wojskowego Biura Emerytalnego, który był obowiązany zastosować się do ścisłych wskazań dotyczących tego wyliczenia określonych w konstytucyjnej decyzji Ministra, będącej aktem kreującym rozpatrywany stosunek prawny (na temat pojęcia decyzji konstytucyjnej por. szerzej M. Kamiński, Teoretyczne problemy podziału decyzji administracyjnych na deklaratoryjne i konstytucyjne a zagadnienie ich skuteczności temporalnej, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 5, s. 47 i nast., a także wyroki WSA w Warszawie: z dnia 23 kwietnia 2001 r., II SA 227/00, LEX nr 53782 i z dnia 7 lutego 2008 r., II SA/Wa 107/08, LEX nr 492280). Przywołaną przez Sąd Apelacyjny tezę wyroku NSA z dnia 4 lipca 2001 r., II SA 387/01 (LEX nr 550033), zgodnie z którą Naczelny Sąd Administracyjny nie jest upoważniony do weryfikowania decyzji Prezesa ZUS przyznających świadczenie w drodze wyjątku wydanych na podstawie art. 83 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w zakresie wysokości świadczenia, należy odnieść natomiast tylko do tej „uznaniowej” części ustalenia wysokości świadczenia, a nie do etapu wykonania tej decyzji. Decyzja wykonująca (wykonawcza) decyzję uznaniową jako decyzja deklaratoryjna poddaje się bowiem w pełni kontroli sądu w odniesieniu do prawidłowości określenia w niej wysokości przyznanego świadczenia, skoro organ ją wydający jest obowiązany zastosować z góry określone podstawy wyliczenia świadczenia. Mechanizm ten w istocie nie różni się zatem od mechanizmu wyliczenia świadczenia emerytalnego należnego stronie z mocy ustawy. Stąd poddanie go kontroli sądowej, tak jak poddane jest kontroli sądowej wyliczenie „zwykłej” emerytury, nie powinno budzić sprzeciwu.

Przedstawiony wyżej pogląd o dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym w sprawach zainicjowanych odwołaniem od decyzji organu rentowego (w warunkach analizowanej sprawy wojskowego organu emerytalnego), których przedmiotem nie jest przyznanie lub odmowa przyznania prawa do świadczenia w drodze wyjątku, zyskuje potwierdzenie również w dotychczasowych, utrwalonych już, wypowiedziach judykatury, których przykładami mogą być z całą pewnością oba wymienione przez Sąd pytający orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Łodzi. W pierwszym z nich z dnia 30 października 1998 r., III AUa 76/98 (OSA 1999 nr 2, poz. 7) uznano bowiem, iż dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego wstrzymującej wypłatę

renty przyznanej w drodze wyjątku, na podstawie art. 65 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, opartej na kwestionowanym w odwołaniu ustaleniu, iż osoba uprawniona do tej renty odzyskała zdolność do pracy. W drugim z kolei, z dnia 25 lutego 1999 r., III Auz 7/99 (OSA 2000 nr 4, poz. 16), Sąd Apelacyjny w Łodzi przyjął, że decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, którą przyznano ubezpieczonemu świadczenie emerytalne w drodze wyjątku, w trybie art. 65 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, w wysokości ustawowej, podlega kontroli sądowej w zakresie ustalającym wysokość świadczenia. W tej bowiem części decyzja nie jest uzależniona od swobodnego uznania, a zatem nie jest wyłączona spod kompetencji Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Wypada dodać, że przedstawione poglądy wpisują się w ukształtowane orzecznictwo Sądu Najwyższego, zapoczątkowane uchwałą składu siedmiu sędziów z dnia 26 października 1967 r., III UZP 5/67 (OSNCP 1968 nr 5, poz. 80), w której wyrażono tezę, iż pozostawienie przyznania renty o charakterze szczególnym swobodnemu uznaniu organu nie jest równoznaczne z wyłączeniem spod kompetencji sądu pracy i ubezpieczeń społecznych kontroli decyzji dotyczących wypłaty tej renty, np. wstrzymania jej wypłaty. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że „swobodne uznanie organu rentowego – jako kryterium wyłączenia sporu spod właściwości sądów ubezpieczeń społecznych – odnosi się do charakteru konkretnej decyzji organu rentowego, a nie do charakteru renty, na tle której decyzja została wydana”. Wprawdzie cytowana uchwała została wydana w odniesieniu do innego stanu prawnego, w którym organem uprawnionym do przyznania renty (osobom szczególnie zasłużonym dla Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej) był Prezes Rady Ministrów, jednakże sformułowane w niej stanowisko zachowało aktualność w zakresie, w jakim odnosi się do kognicji sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. Potwierdzał je zresztą Sąd Najwyższy w swoich późniejszych judykatach. W uzasadnieniu wyroku z dnia 4 maja 1995 r., II UR 4/95 (OSNAPiUS 1995 nr 18, poz. 233) wyjaśnił bowiem, iż ukształtowany w praktyce sądowej pogląd, że kontroli sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, stosownie do art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c., podlegają również decyzje w sprawach świadczeń przyznanych w drodze wyjątku, dotyczy tych sytuacji, „w których zostały wydane w

danej sprawie inne decyzje, jeżeli wyraźny przepis ustawy nie zalicza ich również do sfery swobodnego uznania. Taką sytuację stwarza np. wstrzymanie wypłaty renty inwalidzkiej przyznanej w drodze swobodnego uznania, z powodu stwierdzenia w wyniku badania kontrolnego ustąpienia inwalidztwa, czy zawieszenie wypłaty świadczenia wobec wysokości uzyskiwanych zarobków, a także decyzja o waloryzacji świadczenia. Takie bowiem decyzje, również wobec osób pobierających świadczenia przyznane w ramach swobodnego uznania, są wydawane przez organy rentowe, na podstawie stosownych norm prawnych”. Sąd Najwyższy w cytowanym orzeczeniu podkreślił także, iż żaden akt normatywny nie nadał oddziałom Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uprawnień do wydawania decyzji, zarówno przyznającej świadczenie w drodze wyjątku, jak i odmawiającej jego przyznania, a więc w drodze wyłączającej kontrolę sądową; jest to wyłączna kompetencja Prezesa tego Zakładu. Decyzje organu rentowego (oddziału Zakładu) w przedmiocie dotyczącym zmian w prawie do takich świadczeń, w tym także decyzje o ich wstrzymaniu, podlegają (zatem) kontroli sądowej na podstawie art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c. W wyroku z dnia 18 października 2004 r., I UK 123/04 (OSNP 2004 nr 10, poz. 148) z aprobowaną glosą K. Antonowa (OSP 2005 nr 11, poz. 136), Sąd Najwyższy przyjął z kolei, że decyzja oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotycząca zmian w prawie do świadczeń przyznanych w drodze wyjątku, na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w tym decyzja o ustaniu prawa do nich (wstrzymaniu wypłaty), jest decyzją, od której przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Niezmiernie istotny dla rozstrzygnięcia sformułowanego w niniejszej sprawie zagadnienia prawnego jest również pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 stycznia 2010 r., II UK 168/09 (LEX nr 583810), zgodnie z którym „art. 83 ustawy z 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w ust. 4 wyłącza spod kontroli sądowej jedynie decyzje przyznające świadczenie w drodze wyjątku, odmawiające przyznania takiego świadczenia oraz wydane w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Wylczenie to, uzasadnione różnymi względami, jest enumeratywne. Katalog wyjątków od prawa ubezpieczonego (obywatela) do sądu nie może być poszarzany inaczej, jak tylko przez ustawę. Niedopuszczalna jest więc taka wykładnia

przepisów ograniczających prawo do sądu, która prowadziłaby do rozszerzenia sfery spraw niepodlegających sądowej kontroli. Pozostawałaby ona w niezgodzie nie tylko z wyjątkowym charakterem art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ale też z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. Wypada dodać, iż podobne motywy stanowiły przesłankę wydania postanowienia z dnia 27 marca 2002 r., II RN 9/01 (OSNAPiUS 2002 nr 18, poz. 425), w którym Sąd Najwyższy uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania skargi wniesionej w związku z niewydaniem przez organ rentowy decyzji w sprawie świadczeń przyznanych w drodze wyjątku. Na koniec tego wątku rozważań należy także podkreślić, iż domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach sądowych, za wyjątkiem tych, które zostały w ustawie wyraźnie zastrzeżone do właściwości sądów administracyjnych, wynika wprost z art. 45 ust. 1, art. 177 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

Zdaniem Sądu Najwyższego, przedstawionej wyżej argumentacji w żadnym razie nie może podważyć stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym przeszkodą dla przyjęcia w analizowanej sprawie dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym jest wykładnia art. 2 w powiązaniu z art. 8 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin. Formułując to stanowisko, Sąd pytający podkreślił, że wyliczenie świadczeń zawarte w art. 2 powołanej ustawy „ma charakter zamknięty i jako takie winno służyć wykładni art. 31 ust. 4 tej ustawy. Wskazana regulacja kształtuje więc tryb odwoławczy od decyzji organu rentowego związanych z przedmiotem, o którym mowa w art. 2. Tymczasem art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin stanowi o możliwości przyznania przez Ministra Obrony Narodowej w trybie wyjątkowym świadczenia w postaci zaopatrzenia emerytalnego”. W opinii Sądu Apelacyjnego „wszystko to zdaje się przesądzać o braku tożsamości świadczeń określonych w art. 2 i art. 8 ustawy, a ściślej zaopatrzenie emerytalne przyznane na podstawie art. 8 jest świadczeniem przyznany w szczególnym trybie – w drodze indywidualnej decyzji Ministra Obrony Narodowej i nie ma znaku równości pomiędzy nim a świadczeniem

emerytalnym nabytym na podstawie art. 12 tejże ustawy, nawet gdyby przyznane zostało w pełnej wysokości”. Zdaniem Sądu Najwyższego, przy formułowaniu opisanego poglądu umknął jednakże Sądowi Apelacyjnemu fakt, iż z zestawienia treści art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin wyraźnie wynika, że w obu tych przepisach ustawodawca posłużył się bardzo podobną konstrukcją. W pierwszym z nich użył bowiem sformułowania: „prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji wojskowy organ emerytalny”, w drugim zaś: „Minister Obrony Narodowej może przyznać, w drodze wyjątku, zaopatrzenie emerytalne w wysokości nieprzekraczającej odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie”. Nie jest zatem prawdziwe twierdzenie o braku tożsamości świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego, o których mowa w art. 2 ustawy i „świadczeń w postaci zaopatrzenia emerytalnego” przyznawanych w drodze wyjątku przez Ministra Obrony Narodowej. Przeciwnie, wykładnia gramatyczna art. 31 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy przemawia za przyjęciem, że w obu przypadkach chodzi o te same świadczenia, z tą tylko różnicą, że o ile prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia w rozumieniu art. 31 ust. 1 ustawy muszą być oparte na ustawowych warunkach ich przyznawania określonych treścią art. 12 i następnych ustawy, to zaopatrzenie emerytalne, o którym mowa w art. 8 ust. 1, może być przyznane bez spełnienia tych warunków (co należy do jego istoty), a jedynym ograniczeniem jest to, że jego wysokość nie może przekraczać odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie. To ostatnie sformułowanie stanowi zresztą dodatkowe potwierdzenie przedstawionej wyżej wykładni art. 8 ust. 1, skoro wprost odwołuje się ono do „odpowiednich świadczeń przewidzianych w ustawie”. Za takim sposobem rozumienia obu omawianych przepisów przemawia także ich wykładnia systemowa. Jeśli bowiem każdy z tych przepisów posługuje się pojęciem: „prawo do zaopatrzenia emerytalnego” bądź „zaopatrzenie emerytalne”, to sposób rozumienia tego pojęcia może zostać wypełniony jedynie treścią art. 2, który w ust. 1 wymienia świadczenia pieniężne przysługujące „w ramach zaopatrzenia emerytalnego”, a w ust. 2 – inne świadczenia i uprawnienia przysługujące w ramach tego zaopatrzenia. Stosując systemową wykładnię pojęć użytych w art. 31

ust. 1 i art. 8 ust. 1 należy również zauważyć, że przeciwko ich interpretacji zaprezentowanej przez Sąd pytający dodatkowo przemawia treść art. 8 ust. 2a omawianej ustawy, w którym także używa się wszak pojęcia „świadczenie w drodze wyjątku”, a nie abstrakcyjnego pojęcia „zaopatrzenie emerytalne”. Zaopatrzenie emerytalne, o którym mowa w art. 8 ust. 1, ma zatem postać świadczenia. W stanie faktycznym analizowanej sprawy chodzi zresztą o konkretne świadczenie pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego – emeryturę wojskową, które jest przecież wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, a nie o jakieś bliżej nieokreślone „zaopatrzenie emerytalne”.

Kierując się przedstawionymi argumentami, Sąd Najwyższy podjął uchwałę, jak w sentencji.