



Sygn. akt II UK 312/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)
SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania Z. K.
przeciwko (...) Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w P.
o jednorazowe odszkodowanie,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 24 października 2018 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w B.
z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt VI Ua (...),

- I. oddala skargę kasacyjną**
- II. zasądza od (...) Komendy Policji w P. na rzecz ubezpieczonego 240 zł (dwieście czterdzieści) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w B. wyrokiem z dnia 26 stycznia 2017 r. oddalił apelację organu rentowego ((...) Komendanta Policji w P.), wniesioną od wyroku Sądu

Rejonowego w B. z dnia 4 lutego 2016 r., w którym zmieniono decyzję z dnia 16 września 2015 r. i przyznano wnioskodawcy Z. K. prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku pozostającego w związku ze służbą w wysokości 40%.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że wnioskodawca w dniu 20 listopada 2012 r. około godziny 16:30 po zakończeniu szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego na terenie OPP w P., udał się prywatnym pojazdem do swojego miejsca zamieszkania w S. Około godziny 18.15 w miejscowości C. ubezpieczony wykonywał manewr wyprzedzania samochodu ciężarowego. W trakcie zjeżdżania na swój pas ruchu samochód ubezpieczonego wpadł w poślizg, kierujący stracił panowanie nad pojazdem, po czym zjechał na przeciwny pas ruchu, a następnie do przydrożnego rowu uderzając w drzewo. W dniu 21 listopada 2012 r. wypadek został formalnie zgłoszony przez aspiranta W. W. W dniu 9 kwietnia 2013 r. sporządzono protokół powypadkowy nr (...), w którym stwierdzono, że wskutek wypadku ubezpieczony doznał urazu wielonarządowego, stłuczenia głowy, otwartego wieloodłamowego złamania obu kości podudzia lewego, wieloodłamowego złamania trzonu kości udowej prawej, złamania dolnego bieguna rzepki prawej bez przemieszczenia, złamania trzonu kości promieniowej prawej. W protokole uznano, że zdarzenie jakiemu uległ ubezpieczony wyczerpuje znamiona wypadku określone w ustawie z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji. Ubezpieczony zapoznał się z protokołem powypadkowym w dniu 24 czerwca 2013 r. i nie zgłosił do niego zastrzeżeń. W dniu 12 listopada 2013 r. ubezpieczony został skierowany przez organ rentowy Komendanta Wojewódzkiego Policji na badanie lekarskie celem ustalenia stopnia uszczerbku na zdrowiu doznanego wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że zdarzenie miało miejsce w czasie obowiązywania ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz.U. Nr 53, poz. 345 ze zm.), której art. 2 ust. 1 pkt 8 przewidywał, że wypadkiem zrównanym z wypadkiem w służbie jest wypadek powstały w czasie

odbywania bezpośredniej drogi do miejsca i z miejsca wykonywania czynności służbowych. Sąd zauważył, że od dnia 1 lipca 2014 r. weszła w życie nowa ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (Dz.U. poz. 66). Przepisy tej ustawy nie regulują kwestii przyznania bądź odmowy przyznania odszkodowań w drodze na służbę, czy z miejsca pełnienia służby. Ubezpieczony stanął przed komisją lekarską w dniu 5 sierpnia 2015 r. Z tą datą Komisja Lekarska wydała orzeczenie, zgodnie z którym stwierdzono u ubezpieczonego 40% uszczerbek na zdrowiu, a także orzekła, iż schorzenie pozostaje w związku ze służbą. W ocenie Sądu Rejonowego, w tym stanie rzeczy, zasadnicze znaczenie miała interpretacja art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostającego w związku ze służbą. Przewiduje on, że do postępowań w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Sąd wskazał, że interpretacja organu rentowego dotycząca zwrotu „do postępowań wszczętych a niezakończonych” nie zasługuje na podzielenie. Nie zgodził się z argumentacją, iż postępowanie w sprawie o przyznanie świadczeń odszkodowawczych jest wszczęte w momencie wydania decyzji przez właściwy organ - komisję lekarską. Interpretacja taka nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących regulacjach prawnych. W ocenie Sądu pierwszej instancji wszczęcie postępowania następuje na skutek zdarzenia będącego przedmiotem badania przez właściwy organ. Sąd ten wskazał, że po zgłoszeniu wypadku z miejsca służby do miejsca zamieszkania odwołującego, właściwy organ a mianowicie Komendant Wojewódzki Policji wszczął postępowanie, nie wyjaśniające, a w sprawie o roszczenie odszkodowawcze. Skutkiem tego było powołanie komisji powypadkowej, która sporządziła stosowny dokument - protokół powypadkowy, w którym znalazły się kategoryczne wnioski, a następnie na ich podstawie Komendant Wojewódzki Policji skierował w dniu 12 listopada 2013 r. odwołującego na badanie lekarskie celem ustalenia procentowego uszczerbku na zdrowiu. W ocenie Sądu pierwszej instancji orzeczenie komisji lekarskiej jest kolejnym etapem postępowania w sprawie o przyznanie świadczeń odszkodowawczych. Opieszałość organu

rentowego i prawie półtoraroczny odstęp pomiędzy skierowaniem odwołującego na badanie przez właściwą komisję lekarską a samym badaniem spowodowały, że postępowanie o przyznanie świadczenia odszkodowawczego nie zakończyło się przed wejściem w życie nowej ustawy. Zwłoka ta nie może negatywnie oddziaływać na sytuację ubezpieczonego.

Sąd odwoławczy nie podzielił apelacji organu rentowego. Wskazał, że w pełni podziela ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, a także zaprezentowaną przez ten Sąd ocenę prawną. Podniósł dodatkowo, że art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. ma charakter normy kolizyjnej w aspekcie międzyczasowym tylko w zakresie proceduralnym. Nie może być on interpretowany - tak jak czyniła to strona pozwana - w sposób rozszerzający i tak daleko idący, aby odnosić go do kwestii czysto materialnoprawnej, związanej z zakresem stosowania, w aspekcie czasowym, przesłanek definicyjnych zdarzenia jako wypadku pozostającego w związku ze służbą. Przepis ten w ocenie Sądu Okręgowego odnosi się wyłącznie do kwestii proceduralnych, gdyż wprost stanowi, iż do postępowań w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych wszczętych a nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Zakresem przedmiotowej regulacji tego przepisu nie jest objęte stosowanie norm prawa materialnego ujętych w przepisach obu ustaw „starej” i „nowej”. Sąd zwrócił też uwagę, że w przepisach rozdziału 8 (Przepisy przejściowe i końcowe) - oprócz art. 48 odnoszącego się do przepisów samego postępowania w sprawie przyznania świadczeń - brak jest przepisów międzyczasowych określających wzajemne relacje obu ustaw w aspekcie międzyczasowym. Zasada nieretroakcji nie jest wprowadzie wprost wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale została dekodowana jest przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji (klauzula demokratycznego państwa prawnego). Trybunał Konstytucyjny w wielu swoich orzeczeniach wskazywał, że zasada niedziałania prawa wstecz, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego i znajduje swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne, pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych.

Mając na uwadze szczegółowo przywołane wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego Sąd Okręgowy uznał, że wzajemne relacje obu ustaw z dnia 16

grudnia 1972 r. i z dnia 4 kwietnia 2014 r. powinny być określone przy zastosowaniu jednej z podstawowych norm prawa intertemporalnego - zasady nieretroakcji, z której wynika zakaz dokonywania oceny zdarzeń prawnych, które miały miejsce przed wejściem w życie normy prawnej, na podstawie tej nowej normy.

Skargę kasacyjną wywiódł organ rentowy, zaskarżył wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie:

- art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą (Dz.U. poz. 616), poprzez błędną interpretację powołanego przepisu i w rezultacie jego niewłaściwe zastosowanie, poprzez przyjęcie, że postępowanie w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych w rozumieniu tego artykułu obejmuje zarówno postępowanie prowadzone bezpośrednio przez organ rentowy oraz postępowanie wyjaśniające w przedmiocie ustalenia przyczyn i okoliczności wypadku, jak i postępowanie przed komisją lekarską w przedmiocie uszczerbku na zdrowiu, a tym samym błędne uznanie, że zdarzenie z dnia 20 listopada 2012 r. jest wypadkiem w drodze ze służby;

- art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Policji (Dz.U. Nr 53, poz. 345, ze zm.), który to przepis za wypadek uznawał zdarzenie, które zaszło podczas lub w związku z odbywaniem bezpośredniej drogi do i ze służby, podczas gdy przepis art. 3 ust. 1 wyżej wskazanej nowej ustawy, nie wymienia zdarzenia w drodze do lub ze służby jako wypadku pozostającego w związku ze służbą.

Kierując się zgłoszonymi zarzutami, skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i jego zmianę przez oddalenie odwołania, ewentualnie uchylenie werdyktu i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie daje podstaw do wzruszenia zaskarżonego wyroku.

W sprawie kwestyjne jest tylko prawo. Sąd Najwyższy dokonał już wykładni art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o świadczeniach odszkodowawczych

przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą, a tym samym odniósł się do relacji zachodzącej między art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. a art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. W wyroku z dnia 18 kwietnia 2018 r. (II UK 65/17, LEX nr 2549227) rozpoznawano analogiczną sprawę, przeciwko temu samemu organowi rentowemu, przy takich samych zarzutach. Sąd Najwyższy w pełni podziela zawarte tam zapatrywanie. Pozostaje zatem je ponownie przedstawić.

Przepis art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. (dalej jako ustawa o odszkodowaniach) uznawał za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby w Policji nagle zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które zaszło podczas lub w związku z odbywaniem bezpośredniej drogi do miejsca i z miejsca wykonywania obowiązków służbowych. Z dniem 1 lipca 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. (dalej jako ustawa o świadczeniach odszkodowawczych), która zdarzenia takiego nie kwalifikuje jako wypadek pozostający w związku ze służbą (art. 3 ust. 1 tej ustawy). Ustawa ta w art. 48 ust. 1 nakazuje stosować dotychczasowe przepisy do postępowań w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych wszczętych a niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie.

Trafnie skarżący podnosi, że postępowanie w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych w rozumieniu art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych nie obejmuje postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby. Postępowania te zostały bowiem jednoznacznie wyodrębnione zarówno w art. 17 ust. 6 oraz art. 33 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych, jak i w § 3 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia z 2011 r. w sprawie trybu ustalania okoliczności i przyczyn wypadków, wydanego na podstawie upoważnienia z art. 2 ust. 2 ustawy o odszkodowaniach oraz § 4 i 6 rozporządzenia z 1992 r. w sprawie przyznawania i wypłaty odszkodowań, wydanego na podstawie delegacji z art. 14 tej ustawy. Pod rządami ustawy o odszkodowaniach, postępowanie w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych (odszkodowań) wszczynane było przez organ odszkodowawczy z urzędu lub na wniosek po zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku

(wszczynanego przez kierownika jednostki organizacyjnej Policji). Podobne regulacje zawiera obecnie obowiązująca ustawa o świadczeniach odszkodowawczych.

Mając na uwadze wskazany pogląd, trzeba przypomnieć, że w czasie obowiązywania przepisów ustawy o odszkodowaniach został zgłoszony wypadek jakiemu uległ ubezpieczony, wracając z miejsca odbywania służby do miejsca zamieszkania (21 listopada 2012 r.), sporządzono protokół powypadkowy nr [...] /2013 (z dnia 9 kwietnia 2013 r.) oraz ubezpieczony został skierowany na badanie przez komisję lekarską (skierowanie nr [...] /2013 z dnia 12 listopada 2013 r.). Jedynie badanie przed komisją lekarską i wydanie orzeczenia nastąpiło później, bo w dniu 5 sierpnia 2015 r.

W tych okolicznościach trudno twierdzić, że postępowanie wyjaśniające nie zostało zakończone, a postępowanie w sprawie przyznania i wypłaty odszkodowania nie zostało wszczęte przed wejściem w życie ustawy o świadczeniach odszkodowawczych. W rezultacie, fałszywy jest pogląd, że do wnioskodawcy nie stosują się przepisy dotychczasowe w rozumieniu art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych.

Pomijając powyższe, błędne jest założenie skarżącego, zgodnie z którym zdarzenie wypadkowe zaistniałe pod rządami ustawy o odszkodowaniach podlega kwalifikacji (ocenie) na podstawie przepisów ustawy o świadczeniach odszkodowawczych. Takiej wykładni sprzeciwia się bowiem nie tylko literalne brzmienie art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych, ale przede wszystkim zasada nieretroakcji, stanowiąca podstawową zasadę porządku prawnego.

Zasada niedziałania prawa wstecz, wywodzona z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP) polega na tym, że ustawa działa tylko na przyszłość i nie obejmuje swoim działaniem okresu poprzedzającego jej wejście w życie. Nie można zatem stanowić i stosować prawa w taki sposób, aby normy prawne wiązały skutki swojego zastosowania z faktami, które zaszły już przed wejściem w życie nowych uregulowań, zwłaszcza gdy sytuacja jednostki ulega pogorszeniu. Przy ustalaniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują w okresie, gdy nowa

norma weszła w życie należy - zgodnie z zasadą *lex retro non agit* - następstwa te określać na podstawie dawnych norm do czasu wejścia w życie norm nowych. Inaczej mówiąc, stany faktyczne należy oceniać według norm prawnych, które w tym czasie obowiązują, także wówczas, gdy w chwili dokonywania oceny obowiązują już nowe przepisy, a w rezultacie również nowe normy. Chociaż zasada nieretroakcji nie ma charakteru absolutnego, jednak odstępstwa od niej mogą być czynione jedynie w drodze ustawy i wyłącznie z usprawiedliwionych powodów. Retroaktywność należy natomiast odróżnić od retrospektywności, polegającej na zastosowaniu nowego prawa do stosunków prawnych, które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. W wypadku retrospektywności nowo ustanowione normy nie są stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko - w sposób prospektywny - modyfikują dotychczasową sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., SK 25/09, OTK-A 2012 nr 1, poz. 1 i powołane tam orzeczenia). Znajduje to odzwierciedlenie w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1773 ze zm.; dalej jako ustawa wypadkowa z 2002 r.), nakazującego stosowanie do wniosków o świadczenia przysługujące z tytułu wypadków w drodze do pracy lub z pracy, które miały miejsce przed wejściem w życie tej ustawy, przepisów dotychczasowych (ustawy wypadkowej z dnia 12 czerwca 1975 r.). Jednak zasady wypłacania świadczenia rentowego z tytułu takiego wypadku uległy zmianie i stały się takie same, jak zasady dotyczące wypłaty świadczeń przyznanych w oparciu o obowiązującą ustawę wypadkową z 2002 r. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2005 r., II UZP 4/05, OSNP nr 9-10, poz. 164 oraz wyrok tego Sądu z dnia 3 grudnia 2009 r., II UK 139/09, LEX nr 577845).

W sprawie, w której wniesiona została rozpoznawana skarga kasacyjna, zakaz retroakcji (kwalifikowania według nowych norm prawnych zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie) oznacza, że zdarzenie wypadkowe podczas odbywania bezpośredniej drogi z miejsca wykonywania obowiązków

służbowych, zaistniałe przed wejściem w życie ustawy o świadczeniach odszkodowawczych nie może być oceniane według art. 3 ust. 1 tej ustawy o świadczeniach odszkodowawczych, ale należy je kwalifikować na podstawie obowiązującego wówczas art. 2 ust. 1 ustawy o odszkodowaniach. W tym kontekście należy odczytywać pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 września 2014 r., II UK 593/13 (OSNP 2016 nr 1, poz. 14), zgodnie z którym prawo do odszkodowania objętego postępowaniem niezakończonym ostateczną decyzją przed dniem 1 lipca 2014 r. (art. 48 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych) przysługuje na podstawie art. 1 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o odszkodowaniach. Reguła zawarta w intertemporalnym przepisie art. 48 ust. 1 ustawy o świadczeniach odszkodowawczych oznacza tylko tyle, że jeżeli przed dniem 1 lipca 2014 r. postępowanie w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych nie zostało jeszcze wszczęte, stosuje się do niego zasady określone w rozdziale 6 - „Postępowanie w sprawie przyznania świadczeń odszkodowawczych” ustawy o świadczeniach odszkodowawczych, jeżeli natomiast postępowanie takie zostało wszczęte przed wskazaną datą i do daty wejścia w życie tej ustawy nie zostało zakończone ostateczną decyzją, wówczas toczy się według dotychczasowych zasad, przewidzianych w rozdziale 4 - „Postępowanie w sprawach odszkodowań” ustawy o odszkodowaniach oraz w przepisach wydanego na podstawie art. 14 tej ustawy rozporządzenia z 1992 r. w sprawie przyznawania i wypłaty odszkodowań.

Z tych względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto w zgodzie z zasadą z art. 98 § 1 k.p.c. i art. 99 k.p.c.