

Sygn. akt VI U 630/15

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2015 r.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie następującym:

Przewodnicząca:	SSO Monika Miller-Młyńska
Protokolant:	st. sekr. sądowy Katarzyna Herman

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 września 2015 r. w S.

sprawy J. C. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o prawo do renty rodzinnej

na skutek odwołania J. C. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

z dnia 25 czerwca 2015 roku znak: (...)

***I. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że podejmuje – poczynając od dnia (...). - wypłatę J. C. (1)renty rodzinnej po zmarłym mężu Z. C. (1);***

***II. stwierdza odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania prawidłowej decyzji w niniejszej sprawie.***

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 czerwca 2015 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. podjął wypłatę renty rodzinnej dla J. C. (1), poczynając od 1 kwietnia 2015r. W decyzji wskazano, iż została ona wydana w rozpoznaniu wniosku ubezpieczonej z 17 kwietnia 2015r., dlatego wypłatę świadczenia podjęto od miesiąca, w którym złożono wniosek.

J. C. (1) odwołała się od powyższej decyzji, wnosząc o jej zmianę poprzez podjęcie wypłaty świadczenia od dnia 20 listopada 2015 roku, tj. od dnia jego przyznania. W uzasadnieniu wskazała, iż wniosek o przyznanie renty rodzinnej po zmarłym mężu złożyła w dniu 28 listopada 2014 roku, wskutek czego decyzją z 15 stycznia 2015 roku przyznano jej prawo do tego świadczenia. Zarzuciła, że ani w treści decyzji z 15 stycznia 2015 roku, ani w pouczeniu do niej nie było mowy o tym, aby wypłata przyznanego jej świadczenia była uzależniona od terminu złożenia jakiegoś oświadczenia.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie w całości. Wskazał, że zawieszenia wypłaty świadczenia dokonano na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, bowiem ubezpieczona zaznaczyła w złożonym wniosku, że pobiera emeryturę rolniczą z KRUS. Pełnomocnik organu zwróciła także uwagę, że tak w treści decyzji z 15 stycznia 2015 roku, jak i w dołączonym do niej pouczeniu, w punkcie IV wyraźnie wskazano,

że w razie zbiegu u jednej osoby prawa do dwóch lub więcej świadczeń emerytalno-rentowych organ rentowy wypłaca jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez emeryta lub rencistę.

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

Z. C. (1), mąż J. C. (1), zmarł w dniu (...)roku. Do dnia śmierci Z. C. (1) małżonkowie wspólnie zamieszkiwali i prowadzili wspólne gospodarstwo domowe. W dacie śmierci Z. C. był uprawniony do emerytury z ZUS wynoszącej 2749 złotych brutto.

Niesporne, a nadto dowody: dokumenty w plikach V i VI akt ZUS O/S. dot. Z. C..

W dacie śmierci Z. C. (1) jego żona J. była uprawniona do emerytury rolniczej z KRUS. Wysokość jej świadczenia wynosiła 1007,11 zł brutto.

Dowód: odcinek wypłaty emerytury J. C. – k. 16 akt sądowych.

W dniu 28 listopada 2014 roku J. C. (1) złożyła w inspektoracie ZUS w M. wniosek o rentę rodzinną po zmarłym mężu. We wniosku zaznaczyła, że pobiera świadczenie z KRUS i podała numer tego świadczenia. Wypełniła także wszystkie potrzebne rubryki w stosowanym przez ZUS formularzu. Formularz ten nie zawierał miejsca na zamieszczenie oświadczenia na temat wyboru świadczenia w razie zbiegu prawa do kilku świadczeń.

Dowód: wniosek o rentę rodzinną – k. 1-2 pl. VI akt ZUS O/S. dot. Z. C..

W dniu 2 grudnia 2014 roku pracownik ZUS rozpoznający wniosek J. C. wystosował do Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego pytanie czy w przypadku J. C. (1) będzie zachodził zbieg świadczenia z ZUS ze świadczeniem z KRUS. W odpowiedzi, w dniu 16 grudnia 2014r. do akt ZUS wpłynęła informacja KRUS, że J. C. (1) nie ma prawa do zbiegu świadczeń. Pracownicy ZUS nie zwrócili się do J. C. (1) o udzielenie żadnych dalszych wyjaśnień, ani informacji. Nie podjęli także żadnych działań zmierzających do ustalenia w KRUS ile wynosi należne J. C. świadczenie, ewentualnie czy J. C. (1) złożyła w KRUS oświadczenie o wyborze jednego z dwóch przysługujących jej w związku ze śmiercią męża świadczeń – renty rodzinnej po nim lub własnej emerytury rolniczej.

Dowody:

– dokumenty w pliku VI akt ZUS O/S. dot. Z. C.: pismo z 2.12.2014r. – k. 13, pismo KRUS z 10.12.2014r. – k. 14 i dalsze pisma;

- zeznania J. C. (1) – w formie elektronicznej.

W dniu 15 stycznia 2015 roku ZUS Oddział w S. wydał decyzję o przyznaniu J. C. (1) renty rodzinnej po zmarłym mężu. W decyzji wskazano, że prawo do renty przyznano od (...), tj. od dnia śmierci męża. Ustalono w niej także termin płatności świadczenia na 6 dzień każdego miesiąca oraz wysokość świadczenia do wypłaty (2382,09 złotych). Na zakończenie zamieszczono zdanie o treści: „ Zakład zawiesza wypłatę świadczenia z uwagi na zbieg prawa do więcej niż jednego świadczenia, gdyż może wypłacone tylko jedno – wyższe lub wybrane przez Panią.”

W zamieszczonym na odwrocie tej decyzji punkcie IV pouczenia także wskazano, że „w razie zbiegu u jednej osoby prawa do dwóch lub więcej świadczeń emerytalno-rentowych organ rentowy wypłaca tylko jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez emeryta-rencistę.”

Dowód: decyzja z 15 stycznia 2015r. – k. 16, pl. VI akt ZUS O/S. dot. Z. C..

J. C. (1) po otrzymaniu decyzji z 15 stycznia 2015 roku czekała na wypłatę świadczenia. Kiedy jednak przez kolejne miesiące nadal otrzymywała wyłącznie świadczenie z KRUS, w kwietniu 2015r. udała się do inspektoratu ZUS celem uzyskania informacji o przyczynach takiego stanu rzeczy. Została poinformowana, że musi złożyć wniosek o podjęcie

wypłaty świadczenia, toteż taki wniosek złożyła w dniu 17 kwietnia 2015r., zaznaczając w nim, że prosi o dokonanie wypłaty od dnia zgonu męża.

Dowody:

- zeznania J. C. (1) – w formie elektronicznej;
- wniosek z 17 kwietnia 2015r. – k. 21, pl. VI akt ZUS O/S. dot. Z. C..

Wniosek J. C. (1) został rozpoznany poprzez wydanie zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji.

Niesporne.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Odwołanie okazało się w pełni uzasadnione.

Okoliczności faktyczne rozpoznawanej sprawy były bezsporne. Prawo do renty rodzinnej J. C. (1) nabyła bowiem niewątpliwie od dnia śmierci męża, a jedyne sporne zagadnienie dotyczyło tego, od którego momentu powinna zostać podjęta wypłata tego świadczenia – czy już od daty nabycia prawa do niego, czy dopiero od pierwszego dnia miesiąca, w którym ubezpieczona – dowiedziawszy się o zawieszeniu wypłaty renty rodzinnej - złożyła wniosek o podjęcie wypłaty świadczenia. Organ rentowy prezentował bowiem stanowisko, zgodnie z którym dla podjęcia wypłaty świadczenia niewystarczające było samo złożenie przez J. C. (1) w listopadzie 2014 roku wniosku o przyznanie prawa do renty rodzinnej po zmarłym mężu, a konieczne było jeszcze złożenie przez nią jakiegoś dodatkowego oświadczenia o wyborze jednego z dwóch świadczeń pozostających w zbiegu. Stanowisko takie należało uznać za oczywiście błędne.

Na wstępie trzeba wskazać, iż całkowicie błędna była także wskazywana przez organ rentowy podstawa prawna podjętego przezeń działania. Organ rentowy powołał się bowiem na treść przepisu art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2015., poz. 748 z późn. zm.), podczas gdy przepis ten nie dotyczy w żadnym przypadku zbiegu świadczeń z powszechnego ubezpieczenia społecznego i świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, a wyłącznie sytuacji zbiegu u jednej osoby prawa do kilku świadczeń przewidzianych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS (ust. 1), ewentualnie prawa do świadczenia z tej ustawy z prawem do świadczeń dla funkcjonariuszu służb mundurowych (ust. 2) lub w razie zbiegu u jednej osoby prawa do renty rodzinnej z prawem do zasiłku lub świadczenia przedemerytalnego (ust. 3).

Sytuacji, w której znalazła się J. C. dotyczy natomiast art. 96 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, stanowiący że „odrębne przepisy określają prawo do pobierania świadczeń w razie zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury lub renty z prawem do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników”. Takim odrębnym przepisem jest zaś w przypadku ubezpieczonej przepis art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity: Dz.U. z 2015r., poz. 704 z późn. zm.), w myśl którego „**w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej na podstawie ustawy z prawem do emerytury lub renty z innego ubezpieczenia społecznego, uprawnionemu wypłaca się jedno wybrane przez niego świadczenie, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4**”. Oba zastrzeżone wyjątki nie miały przy tym w niniejszej sprawie zastosowania, bowiem przepis art. 33 ust. 3 ustawy w spornym okresie nie obowiązywał, natomiast art. 33 ust. 4 dotyczy wyłącznie ściśle wymienionych w nim przypadków, tj. zbiegu u jednej osoby prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia rolniczego z prawem do: 1) renty inwalidy wojennego i wojskowego, którego niezdolność do pracy pozostaje w związku ze służbą wojskową; 2) renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1206); 3) renty z tytułu niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem przy pracy, wypadkiem w drodze do pracy lub z pracy albo wskutek choroby zawodowej oraz 4) świadczenia o charakterze rentowym z instytucji zagranicznej. J. C. (1) nie ma zaś prawa do żadnego z takich świadczeń.

W ocenie sądu w realiach niniejszej sprawy nie może być najmniejszych wątpliwości co do tego, że J. C. (1) składając w dniu 28 listopada 2014r. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddziale w S. wniosek o przyznanie jej prawa do renty rodzinnej dokonała tym samym wyboru świadczenia, które chce pobierać. W swoim wniosku nie zataiła bowiem faktu, iż pobiera świadczenie z KRUS, przeciwnie – podała wszystkie istotne w tej sprawie dane. Skoro zaś w dacie śmierci męża pozostawała z nim tak w prawnej, jak i faktycznej wspólnocie małżeńskiej, to składając wniosek miała pełną świadomość tego, ile wynosiła przysługująca zmarłemu emerytura. Co za tym idzie, składając wniosek ubezpieczona wiedziała już ile wyniesie należna jej po mężu renta rodzinna. Niewątpliwie więc (inaczej niż osoby, które ubiegają się o świadczenie po zmarłym, który nie pobierał dotychczas świadczenia z ZUS) ubezpieczona miała możliwość dokonania kalkulacji dotyczącej tego, pobieranie którego ze świadczeń będzie dla niej bardziej opłacalne. Biorąc zaś pod uwagę fakt, iż należna jej emerytura rolnicza jest bardzo niska (jak zresztą wszystkie świadczenia rolnicze, co organ rentowy powinien wiedzieć niejako z urzędu), nie sposób jest przyjąć, aby złożyła w ZUS wniosek o rentę rodzinną tylko po to, by przysporzyć urzędnikom pracy i uzyskać formalną decyzję, z której od początku nie miała jednak zamiaru korzystać. Nawet zaś jeśli organ rentowy miał jakieś wątpliwości co do intencji J. C. (1), miał obowiązek – przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji - zwrócić się do niej o udzielenie stosownych wyjaśnień.

W tym miejscu trzeba przypomnieć, iż zgodnie z treścią art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

Jedną z ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych jest Traktat lizboński (Dz.U. z 2009r. nr 203, poz. 1569). Jego integralną część stanowi Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która – poprzez ratyfikację Traktatu lizbońskiego została włączona także i do polskiego porządku prawnego, choć z zastrzeżeniami. Zastrzeżenia te nie dotyczą jednak przepisu art. 41 Karty, wprowadzającego – jako jedno z podstawowych praw obywatela UE – prawo do dobrej administracji. Omawiany przepis stanowi, iż:

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
2. Prawo to obejmuje:
  - a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,
  - b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,
  - c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.
3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.
4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

O podobne założenia jest też oparty Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w 2001 roku. Jest to wprawdzie akt o charakterze niewiążącym, mający charakter zaleceń, jednak może i powinien mieć znaczenie przy dokonywaniu wykładni innych, wiążących przepisów prawa, w tym na przykład przy wykładaniu treści przepisu art. 7 polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego, stosownie do którego „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.” Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie dokonywał wykładni art. 7 k.p.a., nakazując organom administracji publicznej (do których należy zaliczyć także ZUS)

pozytywne załatwienie „słusznej” sprawy obywatela, jeśli nie koliduje to z interesem społecznym, a nie przekracza możliwości organu wynikających z przysługujących mu kompetencji i środków (por. np. wyrok NSA z 28 kwietnia 2003r., sygn. akt II SA 2486/01). Tylko taki bowiem sposób rozumienia tego przepisu w pełni koreluje z treścią nadrzędnego w tym zakresie przepisu art. 2 Konstytucji RP, w myśl którego przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, iż Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

We wstępie do wydanej w roku 2013 przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich broszury „Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej” (<http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1>), Rzecznik napisał m.in.: „Wyzwaniem dla wszystkich instytucji, w tym dla Rzecznika, jest wpojenie wszystkim pracownikom, niezależnie od ich stażu pracy, pozycji i doświadczenia, że kultura świadczenia usług oznacza coś więcej niż tylko przestrzeganie przepisów prawa. Wymaga ona od każdego urzędnika pewnego poziomu autorefleksji i poszukiwania najlepszego sposobu aktywnego wdrażania zasad dobrej administracji na co dzień, a nie tylko unikania błędów niewłaściwego administrowania.”

W ocenie sądu orzekającego w niniejszej sprawie powyższy sposób myślenia powinien przyświecać każdemu podmiotowi dokonującemu wykładni przepisów prawa. Powinien być także brany pod uwagę przy rozgraniczaniu pomiędzy obowiązkami ciążącymi na obywatelu, a powinnościami urzędników państwowych instytucji, zajmujących się rozstrzygnięciem konkretnych, indywidualnych spraw. Nie można więc w szczególności zaaprobować takiej sytuacji, w której organ państwa (w tym przypadku organ rentowy) przerzuca w całości na obywatela określone czynności, mimo iż sam – przy minimalnym wysiłku ze swojej strony – mógłby dokonać niezbędnych ustaleń. Odnosząc to do realiów niniejszej sprawy trzeba uznać, że działanie organu rentowego było sprzeczne z opisanymi wyżej regułami „dobrej administracji”. Organ nie tylko bowiem naruszył obowiązujące go przepisy (nie podejmując żadnych działań w celu wyjaśnienia stanowiska ubezpieczonej, o ile miał wątpliwości co do tego, które świadczenie wybiera), ale i stworzył sytuację wpędzającą odwołującą w swego rodzaju pułapkę uniemożliwiającą jej w zasadzie uzyskanie wypłaty renty rodzinnej po mężu poczynając od dnia nabycia do niej prawa. Trzeba bowiem zauważyć, że pierwszorazowa decyzja przyznająca J. C. prawo do renty została wydana dopiero w połowie stycznia 2015r. Nawet więc gdyby ubezpieczona natychmiast po otrzymaniu decyzji (zakładając, że pocście udałoby się dokonać jej doręczenia jeszcze w styczniu) złożyła wniosek o podjęcie wypłaty świadczenia z ZUS, tak jak tego oczekiwał od niej organ rentowy, podjęcie wypłaty świadczenia mogłoby nastąpić – zgodnie z tokiem rozumowania organu rentowego – dopiero od dnia 1 stycznia 2015 roku, czyli od pierwszego dnia miesiąca, w którym J. C. złożyłaby swój wniosek. Ubezpieczona i tak straciłaby jednak wówczas prawo do renty rodzinnej za ponad miesiąc, co w ocenie sądu w wystarczający sposób obnaża nieprawidłowość stanowiska organu rentowego.

W powyższej sytuacji konieczne okazało się więc dokonanie zmiany zaskarżonej decyzji. Dokonane przez sąd ustalenie, że ubezpieczona dokonała wyboru świadczenia z ZUS już w dniu 28 listopada 2014r., składając wniosek o rentę, spowodowało bowiem konieczność przyjęcia, że wypłata tego świadczenia powinna zostać podjęta od daty nabycia do niego prawa. Co za tym idzie, na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c., orzeczono jak w punkcie I. sentencji wyroku.

Na zakończenie, na marginesie należy dodać, że postępowanie organu rentowego jawi się jeszcze bardziej niezrozumiałym, gdy zważyć, że działał on w przekonaniu, iż zastosowanie w sprawie znajduje przepis art. 95 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skoro zaś tak, a przepis ten stanowi, że w razie zbiegu u jednej osoby prawa do dwóch lub więcej świadczeń emerytalno-rentowych organ rentowy wypłaca jedno z tych świadczeń – wyższe lub wybrane przez emeryta lub rencistę, tym bardziej nie wiadomo na jakiej podstawie organ rentowy ustalił, że świadczenie z KRUS było świadczeniem wyższym niż świadczenie z ZUS (skoro nie zwracał się do nikogo – ani do ubezpieczonej, ani do rolniczego organu rentowego o udzielenie informacji na temat tego ile wynosi emerytura rolnicza J. C.), ewentualnie, że J. C. (1) wybrała dalszą wypłatę świadczenia z KRUS. Pokazuje to tylko w ocenie sądu jak bardzo dowolne i całkowicie oderwane od treści obowiązujących w tym zakresie przepisów było postępowanie pracowników ZUS rozpoznających wnioski J. C. (1).

W myśl przepisu art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS „w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego, jeżeli organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Organ odwoławczy, wydając orzeczenie, stwierdza odpowiedzialność organu rentowego”.

W niniejszej sprawie należało więc dodatkowo jeszcze ocenić, czy jest możliwe przyjęcie, że organ rentowy ponosi odpowiedzialność za „niewyjaśnienie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji”. Należało przy tym za ową okoliczność uznać ustalenie, iż ubezpieczona już w listopadzie 2014 roku złożyła oświadczenie o wyborze renty rodzinnej z ZUS zamiast emerytury z KRUS.

Jak wynika z przedstawionych wyżej wyników postępowania dowodowego, w niniejszej sprawie organ rentowy zaniechał podjęcia elementarnych działań w celu wyjaśnienia stanowiska strony. Jak już obszernie wyjaśniono, J. C. (1) złożyła w listopadzie 2014 roku wniosek, który był zdaniem sądu jasny, a który organ rentowy zinterpretował w sposób dowolny, nie próbując nawet wyjaśnić z ubezpieczoną jej stanowiska.

W powyższej sytuacji koniecznym stało się stwierdzenie, że organ rentowy wydał błędną decyzję, odmawiającą podjęcia wypłaty świadczenia od daty nabycia do niego prawa, w sytuacji, gdy możliwe było wydanie decyzji zgodnej z prawem. Powyższe oznacza, że opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy ponosi odpowiedzialność.

Z uwagi na powyższe, zgodnie z normą zamieszczoną w przepisie art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej, koniecznym stało się orzeczenie jak w punkcie II sentencji wyroku.