

Uchwała z dnia 25 maja 1994 r.
II UZP 12/94

Przewodniczący SSN: Krzysztof Kolasiński, Sędziowie SN: Stefania Szymańska, Maria Tyszel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Jana Szewczyka, w sprawie z wniosku Agaty B. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. o wysokość emerytury, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym, dnia 25 maja 1994 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku postanowieniem z dnia 10 marca 1994 r., [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c.

"Czy na skutek zgłoszonego po 15 listopada 1991 r. wniosku o doliczenie okresów składkowych lub nieskładkowych nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia zrewaloryzowanego w myśl art. 27-30 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450) należy na podstawie art. 33 ust. 2 tej ustawy ustalić według przepisów artykułu 10-16 ustawy wysokość całej emerytury czy tylko wysokość doliczonej części ?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

W razie zgłoszenia, poczynając od dnia 15 listopada 1991 r., wniosku o doliczenie nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczeń okresów składkowych i nieskładkowych, innych niż określone w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206 ze zm.), zasady ustalania świadczeń przewidzianych w art. 10-16 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) stosuje się - na mocy art. 33 ust. 2 tej ustawy - do okresów nie uwzględnionych dotychczas, przypadających po przyznaniu świadczenia, a nie do całego świadczenia.

U z a s a d n i e n i e

Zagadnienie prawne, przytoczone w sentencji uchwały, przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku, do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu powstało na tle następującego stanu faktycznego:

Wnioskodawczyni Agata B., urodzona 4 września 1931 r., pobiera emeryturę od dnia 1 listopada 1983 r., zrewaloryzowaną na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.), zwanej dalej ustawą o rewaloryzacji, w której ustalono, że udowodniła 32 lata okresów, o których mowa w art. 28 ust. 2 tej ustawy. Są to okresy: od 1 października 1954 r. do 31

października 1983 r. - okres zatrudnienia wynoszący 29 lat 1 miesiąc; od 1 czerwca 1951 r. do 31 sierpnia 1954 r. - okres zaliczalny - pracę w gospodarstwie rolnym ojca, wynoszący 3 lata i 3 miesiące. Zgodnie z art. 28 cyt. ustawy o rewaloryzacji, przy ustalaniu zrewaloryzowanej emerytury, wysokość emerytury wynikająca z kwoty bazowej zwiększono o 1,3% podstawy wymiaru za każdy rok obu tych okresów.

W dniu 27 września 1993 r. wnioskodawczyni zgłosiła w organie rentowym wniosek o zwiększenie emerytury poprzez doliczenie dodatkowego okresu zatrudnienia (składkowego) od 20 lipca 1991 r. do 30 lipca 1993 r.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. decyzją z dnia 4 października 1993 r. poinformował wnioskodawczynię, że po doliczeniu dotychczas nie uwzględnionego okresu składkowego tj. zatrudnienia w latach 1991-1993 nastąpi - zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy rewaloryzacyjnej - konieczność weryfikacji stażu na okresy składkowe i nieskładkowe oraz okresy pracy w gospodarstwie rolnym własnym lub członka rodziny. Weryfikacja ta spowoduje obniżenie wysokości pobieranej emerytury pomimo doliczenia dodatkowego okresu składkowego.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy, do którego odwołała się wnioskodawczyni, wyrokiem z dnia 22 grudnia 1993 r. [...], zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał wnioskodawczyni prawo do emerytury obliczonej stosownie do udowodnionych okresów składkowych wynoszących 34 lata, 4 miesiące 11 dni, po 1,3% podstawy wymiaru za każdy pełny rok. Sąd orzekający uznał, że art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji nie ma zastosowania w sprawie, ponieważ nowy dowód przedłożony po wejściu w życie tej ustawy, dotyczy okresu składkowego, natomiast pogrupowanie okresów na składkowe i nieskładkowe miałyby miejsce w przypadku przedłożenia dowodów na dotychczas nie uwzględnione okresy, wymienione w art. 4 ustawy, przyjmując po 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych.

W rewizji od tego wyroku, pozwany organ rentowy wnosił o jego zmianę i oddalenie odwołania wnioskodawczyni, zarzucając naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji.

Rozpoznając sprawę Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni, wskazując na poważne wątpliwości jakie występują przy stosowaniu art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji oraz rozbieżności w orzecznictwie tegoż Sądu Apelacyjnego, przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne będące przedmiotem niniejszej uchwały.

Rozstrzygając przedstawione zagadnienie, Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji stanowi, że: "Jeżeli wniosek o doliczenie nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczeń okresów składkowych lub nieskładkowych, innych niż określone w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206; Nr 66, poz. 390 i Nr 92, poz. 450), zostanie zgłoszony poczynając od dnia wejścia w życie ustawy, do ustalenia wysokości emerytury lub renty stosuje się przepisy art. 10-16."

Powołany w tym przepisie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206 ze zm.) odnosi się do okresów zatrudnienia oraz równorzędnych i zaliczalnych do okresów zatrudnienia, przypadających przed dniem wyzwolenia danego obszaru spod okupacji

hitlerowskiej. Okresy zatrudnienia, równorzędne i zaliczalne do okresów zatrudnienia stały się - w myśl ustawy o rewaloryzacji - okresami składkowymi i nieskładkowymi. Wykładnia gramatyczna art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji wskazuje więc, że ustawodawca [...] wyłączył stosowanie przepisów art. 10-16 w sytuacji, gdy po dniu 15 listopada 1991 r., zostanie zgłoszony wniosek o doliczenie nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych lub nie składkowych zaistniałych przed dniem wyzwolenia danego obszaru spod okupacji hitlerowskiej.

Dalsza wykładnia omawianego art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji nie jest już tak jednoznaczna i budzi wątpliwości co do znaczenia zawartego w nim zwrotu: "[...] nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczeń okresów składkowych i nieskładkowych, [...]." Rodzi się bowiem pytanie, czy sformułowanie to odnosi się do wszystkich okresów zaistniałych po wyzwoleniu, a więc zarówno do przypadających przed uzyskaniem prawa do świadczenia, jak i do tych okresów, które zaistniały po przyznaniu tego prawa, a także, czy w każdej sytuacji doliczenie okresów składkowych lub nieskładkowych uzasadnia ustalenie - na podstawie art. 10-16 ustawy - wysokości całego świadczenia, czy też tylko jego części odpowiadającej doliczonym okresom.

Przedstawione zagadnienie dotyczy sytuacji, gdy okresem "nie uwzględnionym dotychczas w wymiarze świadczenia" jest okres pracy wykonywanej przez wnioskodawczynię po przyznaniu prawa do świadczenia, czyli okres składkowy, który nie mógł być "dotychczas" uwzględniony w wymiarze świadczenia dlatego, że nie istniał w czasie ustalenia prawa wnioskodawczynie do emerytury.

Orzecznictwo sądów powszechnych, rozpoznających analogiczne sprawy, jest rozbieżne. W wyroku z dnia 3 lutego 1994 r. Sądu Apelacyjnego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku w sprawie AUr 23/94 wyrażono pogląd, że: "Ustawa z dnia 17 października 1991 r. nie przewiduje obliczania wysokości świadczenia w sposób łączony tj. aby do okresów zatrudnienia, równorzędnych i zaliczalnych (art. 28 ustawy) dodawać okresy składkowe lub nieskładkowe". Taki sam pogląd wyraziło Biuro Prawne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie w swym pisemnym stanowisku przedłożonym Sądowi Najwyższemu w sprawie II UZP 6/94. Natomiast Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 1993 r., w sprawie sygn. akt III AUr 15/93 uznał, że jeżeli osoba pobierająca emeryturę, po dniu wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji zgłosi wniosek o uwzględnienie w wymiarze tego świadczenia okresu pracy wykonywanej po przyznaniu emerytury, to - w myśl art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji - zasady ustalenia świadczeń określone w art. 10-16 ustawy stosuje się tylko do tej części emerytury, która przysługuje z tytułu doliczonego okresu, natomiast przepis ten nie daje podstaw do ponownego ustalenia wysokości całego świadczenia. Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko wyrażone w w/w wyroku Sądu Apelacyjnego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie, którego uzasadnienie zawiera wszechstronną i wnikliwą wykładnię omawianego przepisu.

Ustawa o rewaloryzacji wprowadziła szereg istotnych zmian w obowiązującym systemie zaopatrzenia społecznego. Jedną z takich zmian jest podział okresów, mających wpływ na powstanie prawa do świadczeń i ich wysokość, na okresy składkowe i nieskładkowe, w miejsce dotychczasowego podziału na okresy zatrudnienia, równorzędne z zatrudnieniem i zaliczalne do okresów zatrudnienia. Regulując sytuację osób, które w dniu wejścia w życie ustawy miały ustalone prawo do

świadczeń emerytalno-rentowych, wszystkim tym okresom, bez względu na ich charakter, ustawodawca - poprzez art. 27-32 ustawy - przypisał takie zasady ustalania prawa do świadczeń i taką ich wysokość, jakie ustawa wiąże z okresami składkowymi. Nowe uregulowania prawne, wynikające z podziału na okresy składkowe i nieskładkowe, wprowadzone w art. 10-16 ustawy rewaloryzacyjnej wobec osób, które wnioski o przyznanie świadczenia zgłosiły po dniu wejścia w życie ustawy stosuje się zarówno do okresów, które zaistniały po tym dniu, jak i do okresów pochodzących sprzed tej daty.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, określając zasady rewaloryzacji (art. 27-30), dlatego nie przewidział wobec osób już uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych ponownego ustalenia okresów mających wpływ na prawo do świadczeń i ich wysokość, (z uwzględnieniem wprowadzonego podziału na okresy składkowe i nieskładkowe), gdyż w sposób celowy i zamierzony nie chciał dopuścić do sytuacji, w której zastosowanie tegoż podziału mogłoby doprowadzić do obniżenia wysokości pobieranych już świadczeń, a nawet do ustania prawa, jeśli prawo do świadczenia zostało przyznane, przy uwzględnieniu okresów uznanych w art. 4 ustawy rewaloryzacyjnej za okresy nieskładkowe, w wymiarze przekraczającym jedną trzecią uwzględnionych okresów uznanych za składkowe. Przyjęty w tej ustawie sposób obliczenia rewaloryzowanych świadczeń poprzez zastosowanie przelicznika 1,3% za każdy rok okresów zatrudnienia (ubezpieczenia), okresów równorzędnych i zaliczalnych również wskazuje na to, że intencją ustawodawcy była nienaruszalność praw słusznie nabytych.

W tym kontekście - zdaniem Sądu Najwyższego - należy odczytywać również omawiany art. 33 ust. 2 ustawy rewaloryzacyjnej. Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyrażone w powołanym wyżej wyroku, że: "Gdyby ustawodawca miał na uwadze [...] wyłącznie okresy wprowadzone ustawą rewaloryzacyjną, jak np. okres, o którym mowa w art. 4 ust.1 pkt 11 tej ustawy, to niewątpliwie zgodnie z zasadami gramatyki zamiast terminu "nie uwzględnionych" użyłby terminu "nie uwzględnianych."

Zdaniem składu Sądu Najwyższego orzekającego w niniejszej sprawie, wykładnia gramatyczna art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji wskazuje, że zasad ustalania wysokości świadczeń wynikających z art. 10-16 nie stosuje się wówczas, gdy w wyniku wniosku zgłoszonego po wejściu w życie ustawy, nastąpi doliczenie okresów składkowych lub nieskładkowych, które nie istniały przed ustaleniem prawa i wysokości świadczenia. Wniosek ten potwierdza przejściowy charakter całego art. 33 ustawy. Na ten charakter przepisu zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, w odniesieniu do ust. 1 art. 33 w uchwale z dnia 8 listopada 1993 r., II UZP 21/93 (OSNCP 1994 z. 3 poz. 67).

Zawarte w przepisach przejściowych ustaw zwroty: "dotychczas", "według przepisów dotychczasowych" itp., odnoszą się do stanu istniejącego w dniu wejścia w życie nowych uregulowań ustawowych. Wprawdzie omawiana ustawa o rewaloryzacji nie zawiera odrębnego rozdziału pt: "Przepisy przejściowe", jednakże zakres regulacji prawnych art. 33 wskazuje, że jest on przepisem przejściowym. Gdyby bowiem przepis ten miał objąć swą regulacją wszystkie okresy, niezależnie od tego, kiedy się zdarzyły, to słowo: "dotychczas" byłoby zbędne, a jego użycie w tym kontekście - nielogiczne.

Zdaniem Sądu Najwyższego, w składzie orzekającym, jeżeli po wejściu w życie ustawy o rewaloryzacji zostanie zgłoszony wniosek o doliczenie okresu składkowego

lub nieskładkowego, który zaistniał po przyznaniu świadczenia, to - zgodnie z omawianym art. 33 ust. 2 - tylko wysokość świadczenia wynikającą z uwzględnienia wniosku, należy ustalać na zasadach przewidzianych w art. 10-16 ustawy rewaloryzacyjnej. Oznacza to, że wysokość świadczenia wynikająca z dodatkowo doliczonych okresów będzie zróżnicowana w zależności od tego, czy doliczony zostanie okres składkowy, czy nieskładkowy oraz, że okresy nieskładkowe mogą być uwzględnione tylko z ograniczeniami wynikającymi z art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 11 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz z art. 15 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji. Omawiany art. 33 ust. 2 nie uzasadnia natomiast ustalenia w takiej sytuacji wysokości całego świadczenia przy zastosowaniu art. 10-16 ustawy o rewaloryzacji. Gdyby intencją ustawodawcy było objęcie zasadami art. 10-16 całego wcześniej już ustalonego świadczenia w razie doliczenia dodatkowych okresów składkowych lub nieskładkowych (z wyjątkiem okresów sprzed wyzwolenia) to cyt. art. 33 ust. 2, in fine, powinien mieć brzmienie: "[...] do ponownego ustalenia wysokości emerytury lub renty stosuje się przepisy art. 10-16". Podkreślić należy, że zarówno w art. 33 ust. 1 jak i w ust. 3 ustawy o rewaloryzacji, ustawodawca wyraźnie mówi o ponownym obliczeniu świadczeń. Pomińcie w ust. 2 tego przepisu słowa "ponownie" wskazuje, że nie ma podstaw do stosowania zasad ustalania świadczeń przewidzianych w art. 10-16 ustawy rewaloryzacyjnej do prawomocnie ustalonych świadczeń i ich wysokości w sytuacji, gdy stają się one - w wyniku zgłoszenia nowego wniosku i uwzględnienia nowych okresów składkowych i nieskładkowych - częścią przysługującego świadczenia. Takie sformułowanie art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji, a w szczególności brak w tym przepisie wyraźnego wskazania, że po doliczeniu - w sytuacjach w nim wskazanych - okresów składkowych lub nieskładkowych następuje ponowne ustalenie wysokości świadczenia, prowadzi do wniosku, że celem tego przejściowego przepisu jest wprowadzenie możliwości stosowania zasad przewidzianych w ustawie o rewaloryzacji do ustalenia wysokości tej części świadczenia, do której prawo powstało po przyznaniu świadczenia, bez naruszenia ustalonego już prawa i wysokości świadczenia prawomocnie przyznanego przed wejściem w życie ustawy i zrewaloryzowanego według jej zasad.

Podkreślić należy, że pogląd prezentowany przez organ rentowy, że w każdej sytuacji doliczenie nie uwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych lub nieskładkowych (z wyjątkiem okresów sprzed wyzwolenia), uzasadnia ustalenie wysokości całego świadczenia przy uwzględnieniu podziału okresów na składkowe i nieskładkowe, a więc uzasadnia ponowne ustalenie wysokości świadczenia, narusza przepisy ustawy o rewaloryzacji gwarantujące zachowanie prawa do świadczeń ustalonych na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie tej ustawy (art. 27 ust. 4, art. 28 ust. 2), tj. z pominięciem zasady podziału okresów mających wpływ na prawo do świadczeń i ich wysokość na okresy składkowe i nieskładkowe oraz z zachowaniem dla osób, które ukończyły 80 lat do dnia 31 grudnia 1990 r., korzystniejszego sposobu ustalania wysokości świadczeń.

[...] Każdy wniosek o doliczenie dotychczas nie uwzględnionych w wymiarze świadczenia okresów składkowych lub nieskładkowych, w istocie zmierza do uzyskania podwyższenia pobieranego świadczenia. Trudno więc przyjąć za prawidłową wykładnię art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji, stosowaną przez organ rentowy, że intencją ustawodawcy było ustanowienie takich zasad ustalania wysokości świadczeń, by zwiększenie okresów składkowych lub nieskładkowych prowadziło do obniżenia

wysokości świadczeń ustalonych a także pobieranych, przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Okres pracy wykonywanej po przyznaniu świadczenia, a więc nie uwzględnionej w wymiarze świadczenia jest okresem składkowym w rozumieniu art. 2 ustawy o rewaloryzacji, okresem za który pobrano składki na ubezpieczenie społeczne, uprawniającym osobę ubezpieczoną do uzyskania - w określonych sytuacjach - świadczenia ze strony organu rentowego. Wykładnię, w myśl której, zgłoszenie wniosku o uwzględnienie takiego okresu składkowego w wymiarze przysługującego już świadczenia a więc wniosku o jego podwyższenie, prowadziłyby do faktycznego obniżenia tegoż świadczenia, należy uznać za rażąco niesprawiedliwą, naruszającą zasadę ochrony praw słusznie nabytych, jak również sprzeczną z zasadą ekwiwalentności świadczeń i składki ubezpieczeniowej.

Zdaniem Sądu Najwyższego, celem regulacji wprowadzonej w art. 33 ust. 2 omawianej ustawy i zamiarem ustawodawcy nie było stworzenie sytuacji, w której zwiększenie okresów mających wpływ na wysokość świadczenia, zaistniałych po jego przyznaniu, powodowałoby obniżenie tego świadczenia. Byłoby to rażąco niesprawiedliwe zwłaszcza, gdy dotyczy okresów pracy wykonywanej po przyznaniu świadczenia, pracy za wynagrodzeniem, od którego pobrano składki na ubezpieczenie społeczne.

Wprawdzie praktyka organu rentowego wskazuje, że stosując ponowne ustalenie wysokości całego świadczenia, w wyniku wniosku o doliczenie dotychczasowych nie uwzględnionych okresów składkowych lub nieskładkowych, organ ten wypłaca świadczenie w dotychczasowej wysokości, jeżeli zastosowanie zasad art. 10-16 prowadzi do obniżenia świadczenia, to zauważyć należy, że praktyka ta nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o rewaloryzacji. Ustawa ta nie zawiera bowiem przepisu odpowiadającego swą treścią art. 124 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.). Przepis ten był przepisem gwarancyjnym tylko w odniesieniu do rewaloryzacji przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 1983 r. i nie może być stosowany w sytuacji obniżenia świadczenia wskutek zastosowania omawianego art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji.

Orzekający w niniejszej sprawie skład Sądu Najwyższego jest zdania, że wyżej omówiona wykładnia gramatyczna i celowościowa, jak również przejściowy charakter przepisu, będącego przedmiotem wykładni, uzasadniają stanowisko zajęte w podjętej uchwale. Wyrażony w tej uchwale pogląd powoduje, że przy zastosowaniu art. 33 ust. 2 ustawy o rewaloryzacji uwzględnia się zarówno reguły wynikające z wyżej powołanych przepisów gwarancyjnych art. 27 ust. 4 i art. 28 ust. 3 tejże ustawy, jak i przeciwdziała naruszeniu praw słusznie nabytych.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy, na podstawie art. 391 k.p.c. podjął uchwałę jak w sentencji.

=====