

Wyrok z dnia 4 maja 1995 r.
II UR 4/95

Od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych o przeprowadzeniu waloryzacji emerytur i rent funkcjonariuszy policji wydanej w ramach swobodnego uznania, bez umocowania ustawowego, nie przysługuje odwołanie do sądu.

Przewodniczący SSN: Teresa Romer, Sędziowie SN: Stefania Szymańska, Maria Tyszel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Stefana Trautsołta, po rozpoznaniu w dniu 5 kwietnia 1995 r. sprawy z wniosku Mariana P. przeciwko Komendzie Wojewódzkiej Policji w L. o wysokość emerytury policyjnej, na skutek rewizji Komendy Wojewódzkiej Policji w L. od wyroku Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie z dnia 17 października 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i odrzucił odwołanie.

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

Komenda Wojewódzka Policji w L. decyzją z dnia 26 października 1992 r. przyznała Marianowi P., urodzonemu 16 kwietnia 1938 r., od dnia 1 listopada 1992 r. prawo do emerytury policyjnej z tytułu służby w organach MO w okresie od 16 grudnia 1968 r. do 31 października 1992 r., za 37 lat wysługi. Do podstawy wymiaru emerytury przyjęto uposażenie za październik 1992 r. w kwocie 9.993.750 zł, ograniczając jej wysokość do 100% podstawy wymiaru. Wskaźnik wysokości świadczenia wynoszący 411,95 % ustalono w relacji do kwoty bazowej 2.426.000 zł obowiązującej od 1 kwietnia 1992 r., a stanowiącej przeciętne miesięczne wynagrodzenie z I kwartału 1992 r. Według tego wskaźnika Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dokonał waloryzacji emerytury Mariana P. od dnia 1 marca 1993 r. i od 1 grudnia 1993 r.

Na polecenie Komendy Głównej Policji z dnia 17 listopada 1992 r. organ rentowy decyzją z dnia 16 lutego 1994 r. ponownie ustalił wskaźnik wysokości emerytury w relacji do kwoty bazowej obowiązującej od dnia 1 grudnia 1992 r., wynoszącej 3.090.000 zł, stanowiącej przeciętne miesięczne wynagrodzenie w III kwartale 1992 r. Ponownie obliczony wskaźnik wyniósł 323,43% i stał się podstawą waloryzacji emerytury od dnia 1 marca 1994 r.

W odwołaniu, wniesionym do Sądu Wojewódzkiego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wnioskodawca domagał się zmiany zaskarżonej decyzji i obliczenia jego emerytury przy zastosowaniu wskaźnika 411,95%.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wyrokiem z dnia 17 października 1994 r. [...] zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że wskaźnik wysokości świadczenia wnioskodawcy wynosi 411,95%. Zdaniem Sądu Wojewódzkiego obliczenie wskaźnika wysokości świadczenia winno nastąpić przy zastosowaniu kwoty bazowej obowiązującej w chwili przyznania świadczenia.

Sąd Apelacyjny, rozpoznający rewizję organu rentowego, doszedł do przekona-

nia, że w sprawie występuje budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne i przedstawił je do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu formułując je następująco:

"Czy do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214) do obliczenia wskaźnika wysokości świadczenia emerytalno-rentowego przysługującego funkcjonariuszowi MO od pierwszego lub drugiego miesiąca kwartału, w którym następowała waloryzacja, należało przyjmować kwotę bazową stanowiącą podstawę uprzednio przeprowadzonej waloryzacji, czy zaś kwotę bazową stanowiącą podstawę waloryzacji w trzecim miesiącu tego kwartału"?

Rozpoznając sprawę Sąd Najwyższy zważył,co następuje:

Przepis art. 6 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r.o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1983 r., Nr 46, poz. 210 ze zm.), zwanej dalej ustawą o zaopatrzeniu funkcjonariuszy dotyczący waloryzacji emerytur i rent został znowelizowany art.12 ustawy z dnia 31 grudnia 1990 r.o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat, oraz o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 90, poz. 540) i z mocą od 1 października 1990 r. waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy MO i ich rodzin następowała na zasadach i w terminach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Równocześnie dokonano nowelizacji art. 29 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz. U. Nr 36, poz. 206 ze zm.) zobowiązującego wojskowe i milicyjne organy emerytalne do przygotowania rewaloryzacji emerytur i rent żołnierzy zawodowych oraz osób uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy. Zasady rewaloryzacji tych świadczeń wprowadzono dopiero ustawą z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214) podczas, gdy w stosunku do osób, które uzyskały świadczenia emerytalno-rentowe przed dniem 15 listopada 1991 r., (art. 31 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), poczynając od IV kwartału 1991 r., wprowadzono zasadę waloryzacji świadczeń już zrewaloryzowanych.

Jak wynika z pisemnego stanowiska Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przedłożonego Sądowi Najwyższemu w dniu 25 lutego 1995 r., wobec braku zasad rewaloryzacji świadczeń, Minister Spraw Wewnętrznych decyzją z dnia 16 stycznia 1992 r. wstrzymał procedurę waloryzacyjną świadczeń emerytalnych b. funkcjonariuszy MO i ich rodzin, następnie kolejną decyzją z dnia 26 czerwca 1992 r., polecił przeprowadzenie dwukrotnej waloryzacji świadczeń z wyrównaniem od dnia 1 grudnia 1991 r. i od 1 kwietnia 1992 r. W stanowisku organu rentowego, decyzję tę określono jako podjętą w ramach swobodnego uznania.

Słusznie podkreślił Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu przedstawionego zagadnienia, swe wątpliwości "(...) czy Komenda Główna Policji była uprawniona do rozciągnięcia przepisów ustawy rewaloryzacyjnej na świadczenia funkcjonariuszy MO, czy nie są to decyzje wydane w ramach swobodnego uznania organu rentowego?"

Art. 6 pkt 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy MO zawierał upoważnienie dla Rady Ministrów do określania szczegółowych zasad podwyższania świadczeń. Treść tego przepisu została znowelizowana w art. 13 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, ograniczając uprawnienia Rady Ministrów do zaliczkowego podwyższenia świadczeń na poczet następnej waloryzacji. Upoważnienie to zostało natomiast pominięte przy wprowadzaniu zmiany art. 6 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy MO powołaną wyżej ustawą z dnia 14 grudnia 1990 r. o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat... i ten stan prawny nie zmienił się do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Uprawnienia organów rentowych do wydawania decyzji w ramach swobodnego uznania wynikają z wyraźnego upoważnienia ustawowego. W obowiązujących systemach zaopatrzenia emerytalno - rentowego istnieją dwa rodzaje takich upoważnień: 1) dla Prezesa ZUS lub wskazanych Ministrów resortów będących organami rentowymi, 2) dla Rady Ministrów. Upoważnienia dla Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zawarte m.in. w art. 65 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), czy w art. 21 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (Dz. U. Nr 5, poz. 32 ze zm.), względnie dla Ministra Komunikacji w art. 20 ustawy z dnia 28 kwietnia 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin (Dz. U. Nr 23, poz. 99 ze zm.), czy też dla Ministra Obrony Narodowej w art. 77 obowiązującej do 1994 r. ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 1983 r., Nr 39, poz. 139 ze zm.), pozwalają na podejmowanie, w drodze wyjątku, decyzji indywidualnych, tj. w stosunku do poszczególnych osób. Żadna natomiast ustawa nie upoważnia ani Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ani też żadnego Ministra resortowego do podejmowania w drodze wyjątku, czyli swobodnego uznania, decyzji regulujących uprawnienia do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokości jakichkolwiek grup świadczeniobiorców. Takie uprawnienia niektóre ustawy przewidują dla Rady Ministrów. Z upoważnienia, art. 74 powołanej wyżej ustawy o p.z.e., (następnie z art. 20 ustawy o rewaloryzacji) w stosunku do osób pobierających świadczenia przysługujące na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 tej ustawy o rewaloryzacji, a także do osób pobierających świadczenia na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (art. 6 ust. 6 ustawy w brzmieniu nadanym art. 13 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym Dz. U. Nr 36, poz. 206) - to Rada Ministrów oceniała sytuację materialną emerytów i rencistów i mogła zaliczkowo podwyższać świadczenia na poczet następnej waloryzacji. Upoważnienie to - jak wyżej wspomniano - zostało pominięte, z mocą od 1 stycznia 1991 r. (ustawą z dnia 14 grudnia 1990 r. o rewaloryzacji emerytur i rent dla osób, które ukończyły 80 lat życia...). Żadna ustawa obowiązująca w systemie zaopatrzenia lub ubezpieczenia emerytalno-rentowego nie upoważniała ani Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ani żadnego Ministra resortowego do podejmowania w ramach swobodnego uznania decyzji regulujących zasady waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, a więc decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 czerwca 1992 r. o przeprowadzeniu dwukrotnej waloryzacji emerytur i rent funkcjonariuszy, była decyzją organu rentowego wydaną w ramach

swobodnego uznania bez umocowania ustawowego.

Zgodnie z art. 476 § 2 i 4 pkt 3 k.p.c. w związku z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 1989 r., Nr 25, poz. 137 ze zm.), odwołanie do sądu od decyzji nie przysługuje w sprawach, w których decyzja zależy od swobodnego uznania. Wprawdzie, w praktyce sądowej ukształtował się pogląd, że z zakresu kognicji sądów ubezpieczeń społecznych nie jest wyłączona kontrola decyzji w sprawach świadczeń przyznanych w drodze wyjątku, lecz dotyczy on 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.

W niniejszej sprawie taka sytuacja nie istnieje, bowiem zarówno sama waloryzacja, jak jej wysokość i sposób przeprowadzenia wynikają z decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych podjętej - jak to określono - w ramach swobodnego uznania.

Na marginesie sprawy Sąd Najwyższy zauważa, że klauzula odwoławcza znajdująca się w porozumieniu zawartym pomiędzy Komendantem Głównym Policji i Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 23 października 1990 r. w sprawie waloryzacji emerytur i rent policyjnych, jest bezprzedmiotowa. Porozumienie to zostało zawarte niemal dwa lata wcześniej i dotyczyło waloryzacji świadczeń od 1 października 1990 r. (§ 2 tego porozumienia), wynikającej z obowiązującego wówczas art. 6 powołanej wyżej ustawy z dnia 31 stycznia 1990 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, w brzmieniu nadanym art. 13 ustawy z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym. Porozumienie to nie stanowi więc - wbrew twierdzeniom organu rentowego - podstawy prawnej waloryzacji będącej przedmiotem niniejszej sprawy.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie powołanych przepisów oraz art. 391 § 1, 388 § 1 i 3 w zw. z art. 369 pkt 1 i 476 § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji wyroku.

=====