

Uchwała z dnia 26 listopada 1997 r.

III ZP 40/97

Przewodniczący SSN: Barbara Wagner (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Roman Kuczyński, Teresa Romer.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, z wniosku Ireny L. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w O. o rozliczenie emerytury za lata 1992 - 1995, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 26 listopada 1997 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu postanowieniem z dnia 24 czerwca 1997 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 § 1 KPC.

Czy w sytuacji, gdy co do wysokości świadczenia wydana została prawomocna decyzja organu rentowego, którą naruszono prawo, a po uprawomocnieniu się decyzji nie ujawniono żadnych nowych okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, istnieje podstawa do ponownego ustalenia wysokości tychże świadczeń oraz ich wyrównania w warunkach art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40/82, poz. 267 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Ustalenie wysokości świadczenia z naruszeniem art. 24 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.) uzasadnia żądanie ponownego ustalenia wysokości tego świadczenia i jego wypłaty z zastosowaniem art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.).

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

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu posta-

nowieniem z dnia 24 czerwca 1997 r. [...], przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne : „czy w sytuacji, gdy co do wysokości świadczenia wydana została prawomocna decyzja organu rentowego, którą naruszono prawo, a po uprawomocnieniu się decyzji nie ujawniono żadnych nowych okoliczności faktycznych lub środków dowodowych, istnieje podstawa do ponownego ustalenia wysokości tychże świadczeń oraz ich wyrównania w warunkach art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14.12.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40/82, poz. 267 z późn. zmian.)”, powoływanej dalej jako „ustawa o z.e.p.”.

Problem ten ujawnił się na tle następującego stanu faktycznego : Irena L. od 1 kwietnia 1991 r. pobierając emeryturę wykonywała pracę w ramach stosunku pracy i z tytułu zatrudnienia uzyskała w latach 1992-1995 dochód uzasadniający, zgodnie z art. 24 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.), powoływanej dalej jako „ustawa rewaloryzacyjna”, obniżenie wysokości świadczenia. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Opolu zażądał zwrotu nadpłaconego świadczenia w latach 1992, 1993, 1994 i 1995, odpowiednio w kwotach - 699,50 zł, 927,18 zł, 186,90 zł i 962,18 zł. Nadpłatę emerytury za dwa pierwsze lata potrącono Irenie L., za jej zgodą, z bieżących świadczeń, w ratach. Kwoty nadpłaty za dwa ostatnie lata, pomniejszone o zaliczkę na podatek dochodowy, wnioskodawczyni wpłaciła na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Wszystkie decyzje wydane w sprawie obowiązku zwrotu nadpłaty świadczenia uprawomocniły się. Pismem z dnia 2 stycznia 1997 r. Irena L. wystąpiła do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w O. z wnioskiem o zwrot kwot - po 194,40 zł za lata 1992 i 1993, 272, 40 zł za 1994 r. oraz 372 zł za rok 1994, podnosząc, że organ rentowy ustalając wysokość nadpłaty emerytury od dochodów uzyskiwanych przez nią w poszczególnych latach nie odliczał kosztów uzyskania tychże dochodów. W uzasadnieniu „pisma” powołała uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 października 1996 r., III UZP 19/96, w której stwierdził on, że przez faktyczny dochód, o którym stanowią przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz. U. Nr 58, poz. 290 ze zm.), należy rozumieć dochód rzeczywiście uzyskany, czyli pomniejszony o koszty jego uzyskania.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. decyzją z dnia 27 stycznia 1997 r. odmówił wnioskowi Ireny L. twierdząc, że „faktyczny dochód”, który przy roz-

liczeniu świadczeń nakazują uwzględniać przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 r., jest dochodem brutto, liczonym wraz z kosztami jego uzyskania.

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Opolu wyrokiem z dnia 3 kwietnia 1997 r. zmienił zaskarżoną decyzję i zobowiązał organ rentowy do ponownego przeliczenia nadpłaty emerytury wnioskodawczyni, po odliczeniu kosztów uzyskania dochodu za lata 1993, 1994 i 1995, tj. za okres trzech lat poprzedzających zgłoszenie wniosku.

Organ rentowy zaskarżył ten wyrok apelacją, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego, a w szczególności art. 24 ustawy rewaloryzacyjnej i przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty. Zdaniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Sąd I instancji błędnie zinterpretował występujące w powołanych przepisach pojęcie „dochodu faktycznego”.

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu nie są związane z pojmowaniem dochodu uzasadniającego zmniejszenie lub zawieszenie świadczeń emerytalno-rentowych. Podziela on w tym zakresie pogląd Sądu Najwyższego wyrażony „w szeregu wyroków i uchwał (...) opublikowanych w OSNAPiUS 12/94, poz. 196; 6/97, poz. 103; 8/97, poz. 134; 9/97, poz. 154”. Jego wątpliwości dotyczą, przy założeniu błędu organu rentowego, okresu, „(...) za który można zgłosić żądanie ponownego przeliczenia nadpłaty, a tym samym wzruszenia prawomocnych decyzji” tego organu. Zmianę decyzji, która nie została zaskarżona przez stronę, powodować może, zgodnie z treścią art. 80 ustawy o z.e.p., wystąpienie nowych okoliczności prawnych lub faktycznych. Jednakże w postępowaniu przed organem rentowym „w ograniczonym zakresie należy stosować przepisy KPA. Przepisy te stanowią, że decyzje ostateczne, z mocy których strona nabyła określone prawo lub je utraciła, mogą być wzruszone albo za zgodą strony, albo w okolicznościach wymienionych w art. 156 § 1 KPA.” Jako podstawę wzruszenia decyzji wymienia się w tym przepisie wydanie jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. „Brak podstawy prawnej ma miejsce w sytuacji, gdy w obowiązującym systemie prawa brak jest przepisu do wydania przez organ administracji państwowej rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji (...), bądź gdy rozstrzygnięcie w ogóle nie znajduje oparcia w prawie. Rażące zaś naruszenie prawa oznacza, że skutki decyzji stają się niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności”. Przy uwzględnieniu zasad wykładni art. 156 KPA

„ (...) stwierdzić należy, że nie każdy błąd przy ustalaniu wysokości świadczenia, świadczy o istnieniu przesłanki opisanej w art. 156 KPA, jako rażącym naruszeniu prawa. (...) Można zatem przyjąć koncepcję, że brak nowych okoliczności lub dowodów, mimo błędu organu rentowego polegającego na błędnej wykładni obowiązujących przepisów (...), nie pozwala na wzruszenie prawomocnych decyzji organów rentowych”. Jednakże takie rozwiązanie godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej i pozbawia świadczeniobiorców naliczonych im świadczeń, sankcjonując błędy popełnione przez organ rentowy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o z.e.p. przesłankami ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości jest przedłożenie, po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń, nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Świadczenia przyznane lub podwyższone w rezultacie ponownego ustalenia do nich prawa lub ponownego ustalenia ich wysokości wypłaca się od miesiąca, w którym powstało prawo do tych świadczeń lub do ich podwyższenia. Jednak, gdy odmowa bądź przyznanie niższych świadczeń były następstwem błędu organu rentowego, świadczenia te, zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p., wypłacane są za trzyletni okres wsteczny.

Błąd w prawie ubezpieczenia społecznego rozumiany jest nie tylko swoiście ale i szeroko, a nawet bardzo szeroko. Oznacza on każdą obiektywną wadliwość decyzji, niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania samego organu rentowego czy też rezultatem niewłaściwych działań pracodawców albo wadliwej techniki legislacyjnej i w konsekwencji niejednoznaczności stanowionych przepisów. Jest przeto błędem organu rentowego nieprawidłowa wykładnia określenia „faktyczny dochód” użytego w §1 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 58, poz. 290 ze zm.). Ujawnienie tego błędu, którego źródłem nie jest wina a nawet zaniedbanie organu rentowego, lecz niejednoznaczność przepisów, nastąpiło w rezultacie prawidłowej interpretacji tychże przepisów zapoczątkowanej uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 28 września 1994 r., II UZP 26/94 (OSNAPiUS 1994 nr 12 poz.

196) i utrwalonej w orzecznictwie późniejszym.

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych we Wrocławiu podziela, jak wynika z uzasadnienia, pogląd, że błąd organu rentowego może polegać na błędnej wykładni obowiązujących przepisów. Istota wątpliwości sformułowanej w pytaniu dotyczy kwestii, czy stwierdzenie błędu organu rentowego, polegającego na błędnej wykładni obowiązujących przepisów bez ujawnienia nowych okoliczności lub dowodów pozwala na wzruszenie prawomocnych decyzji. Wątpliwość ta związana jest zatem nie tyle z wykładnią art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p., ile z interpretacją art. 80 tejże ustawy.

Przesłanką zastosowania art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p. jest ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości wskutek uprzednio błędnego rozstrzygnięcia w tym zakresie. Wypłata świadczenia w sposób określony w powołanym przepisie zależy tylko od tego czy prawo do świadczenia lub jego wysokość były uprzednio ustalone błędnie. Przepisy prawa ubezpieczenia społecznego nie klasyfikują błędów. Nie różnicują ich, nie wartościują, nie hierarchizują. Każdy więc błąd organu rentowego, niezależnie od jego rodzaju, źródeł, stopnia zawinienia uzasadnia wypłatę świadczenia w sposób określony w art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p.

„Nowości” nie stanowią warunku wypłaty świadczeń za okres przewidziany w art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p. Stanowią natomiast przesłankę ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ponownego ustalenia ich wysokości. Prawidłowa wykładnia obowiązującego przepisu, odmienna od przyjmowanej uprzednio, jest nową okolicznością w rozumieniu art. 80 ustawy o z.e.p. Ujawniona po uprawomocnieniu się decyzji stanowi podstawę do wznowienia postępowania z urzędu lub na wniosek w trybie art. 80 ustawy o z.e.p. W tej kwestii, choć na tle odmiennego stanu faktycznego, wypowiedział się kilkakrotnie Sąd Najwyższy między innymi w podjętej w składzie siedmiu sędziów uchwale z dnia 12 stycznia 1995 r., II UZP 28/94 (OSNAPiUS 1995 nr 19 poz. 242) i w wyrokach z dnia 1 marca 1995 r., II URN 5/95 (OSNAPiUS 1995 nr 20 poz. 252) oraz z dnia 7 lipca 1995 r., II UZP 29/93 (OSNAPiUS 1996 nr 4 poz. 67).

W konkluzji należy stwierdzić, że naruszenie prawa przez organ rentowy wskutek niewłaściwej wykładni obowiązujących przepisów jest błędem tego organu, którego ujawnienie w rezultacie dokonania prawidłowej wykładni tychże przepisów (przez sam organ rentowy lub przez inny podmiot w sposób wiążący dla organu rentowego), stanowi podstawę do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wy-

sokości na podstawie art. 80 ustawy o z.e.p. i uzasadnia wypłatę tych świadczeń w nowej wysokości w sposób określony w art. 101 ust. 1 pkt 2 tejże ustawy.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====