

Uchwała z dnia 13 maja 2004 r.

II UZP 4/04

Przewodniczący SSN Krystyna Bednarczyk, Sędziowie SN: Beata Gudowska, Zbigniew Myszkowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 maja 2004 r. z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Piotra Wiśniewskiego, sprawy z wniosku Jarosława S. przeciwko Wojskowemu Biuru Emerytalnemu w W. o wysokość świadczenia, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 19 lutego 2004 r. [...]

„Czy przepisy ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 108 ze zm.) w okresie przed dniem 1 października 2003 r. dawały podstawę prawną do wypłacenia przez Wojskowe Biuro Emerytalne odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczenia w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Podstawę prawną do wypłacania przez Wojskowe Biuro Emerytalne odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń emerytalno - rentowych w okresie przed dniem 1 października 2003 r. stanowił art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) w związku z art. 11 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.).

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

Przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne powstało w następującym stanie faktycznym sprawy. Wojskowe Biuro Emerytalne

decyzją z dnia 18 marca 1998 r. przyznało ubezpieczonemu Jarosławowi S. emeryturę wojskową na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 108 ze zm.), która w art. 40 stanowiła, że jeżeli osoba pobierająca emeryturę lub rentę inwalidzką osiąga wynagrodzenie lub dochód z tytułu pracy w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który łącznie z emeryturą lub rentą, bez uwzględnienia dodatków, o których mowa w art. 25 ust. 1, przekracza w danym roku w stosunku miesięcznym kwotę podstawy wymiaru emerytury lub renty, świadczenie ogranicza się o kwotę tego przekroczenia, jednakże nie więcej niż o 25% kwoty tego świadczenia bez dodatków. Z dniem 1 stycznia 1999 r. art. 159 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118) nadał nowe brzmienie art. 40 wojskowej ustawy emerytalnej, który stanowi, że do emerytów i rencistów osiągających przychody z pracy, służby, innej pracy zarobkowej lub prowadzenia pozarolniczej działalności stosuje się art. 103-106 ustawy o emeryturach i rentach. W 1999 r. ubezpieczony był zatrudniony w „B.” Banku S.A. w W., w którym osiągał dochody powodujące zawieszenie prawa do emerytury wojskowej stosownie do art. 104 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, w konsekwencji wojskowy organ emerytalny decyzją z dnia 11 marca 1999 r. zawiesił mu prawo do emerytury wojskowej. Następnie jednak Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, orzekł, że art. 159 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a dokonując wykładni tego wyroku postanowieniem z dnia 21 marca 2000 r. stwierdził, iż art. 40 wojskowej ustawy emerytalnej powinien być stosowany od dnia ogłoszenia wyroku. W związku z tymi orzeczeniami ubezpieczony we wniosku złożonym w dniu 10 stycznia 2000 r. domagał się wypłacenia całej kwoty zawieszony emerytury za 1999 r. wraz z należną ich waloryzacją i ustawowymi odsetkami za zwłokę. Decyzją z dnia 24 lutego 2000 r. wojskowy organ emerytalny odmówił wypłaty zawieszony świadczenia za 1999 r. Po rozpoznaniu odwołania ubezpieczony Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 9 grudnia 2002 r. zmienił zaskarżoną decyzję i uznał prawo ubezpieczony do wypłaty emerytury wojskowej za 1999 r. w pełnej wysokości 75%, bez dodatków, z należnymi odsetkami, wskazując jako podstawę prawną orzeczenia art. 40 wojskowej ustawy emerytalnej w jego brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 1998 r. W zakresie należnych odsetek wypłaca-

nych z urzędu łącznie z wypłatą opóźnionego świadczenia odwołał się do art. 11 tej ustawy, który w sprawach w niej nieregulowanych odsyła do art. 85 ustawy o emeryturach i rentach oraz przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 12, poz. 104). W apelacji od tego wyroku wojskowy organ emerytalny zarzucił błędną wykładnię art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej, a podczas rozprawy apelacyjnej ubezpieczony oświadczył, iż uzyskał należność główną wynikająca z rozliczenia jego emerytury za 1999 r., ale bez zasądzonych odsetek.

W ramach takich ustaleń, Sąd Apelacyjny uznał, iż w sprawie odsetek pojawiły się istotne wątpliwości prawne wynikające z brzmienia art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej sprzed jego nowelizacji, która nastąpiła z dniem 1 października 2003 r. na mocy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 166, poz. 1609), przewidującego stosowanie w sprawach nieregulowanych w wojskowej ustawie emerytalnej przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W stanie prawnym obowiązującym do dnia 1 stycznia 1999 r. za przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i nich rodzin należy uznać przepisy ustawy o emeryturach i rentach, które nie regulowały obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń emerytalno-rentowych. W ówczesnym stanie prawnym podstawę ustalenia obowiązki i wypłaty odsetek zawierał art. 38 ust. 1 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.), który nie odnosił się wprost do odsetek za opóźnienie w wypłacaniu wojskowych świadczeń emerytalnych realizowanych przez wojskowe organy emerytalne. Począwszy od dnia 1 stycznia 1999 r., tj. wejścia w życie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych), ustawa ta zawierała unormowanie, że ilekroć jej przepisy odsyłają do przepisów o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, przepisów o ubezpieczeniach społecznych lub do przepisów o ubezpieczeniach społecznych pracowników, należy przez to rozumieć odesłanie do przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. W tym szczególności jej art. 85 ust. 1, stanowi, że jeżeli Zakład - w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i

wpłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego lub zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów albo umów międzynarodowych - nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest zobowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia w wysokości określonej przepisami prawa cywilnego. Nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności. Ponadto wydane na podstawie art. 85 § 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przepisy rozporządzenia z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych nie dotyczyły organów emerytalnych wypłacających świadczenia tzw. służbom mundurowym. Kwestii odsetek nie regulowały także przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz.U. Nr 133, poz. 689 ze zm.).

Dopiero ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw wprowadziła nowe unormowanie w art. 48a wojskowej ustawy emerytalnej, przewidujące, że jeżeli organ emerytalny nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił świadczenia w terminach określonych w ustawie, jest obowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia na zasadach określonych w art. 85 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tyle że przepis ten obowiązuje od dnia 1 października 2003 r. i nie może mieć zastosowania do zdarzeń sprzed jego wejścia w życie. Dokonany przegląd ustawodawstwa wskazywałby na to, że do dnia 30 września 2003 r. brak było przepisów ustawowych, które stanowiłyby podstawę do ustalenia i wypłaty odsetek z tytułu opóźnienia w wypłacie wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych i tę lukę prawną wypełnił dopiero art. 48a dodany do wojskowej ustawy emerytalnej. Konkluzja taka budzi uzasadnione wątpliwości z tego względu, że jedynie świadczeniobiorcy z tzw. służb mundurowych jako jedyni byli pozbawieni odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie należnych im świadczeń emerytalno-rentowych, co nie daje się pogodzić z konstytucyjnymi zasadami równości i demokratycznego państwa prawnego.

Sąd Apelacyjny rozważał możliwość uznania, że podstawą prawną ustalenia i wypłaty odsetek z tytułu opóźnienia w realizacji wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych przed datą 1 października 2003 r. mogły być przepisy Kodeksu cywilnego

dotyczące odsetek z tytułu opóźnionego wykonania zobowiązań (art. 359 i 360 oraz art. 481 i 482 k.c.). W tym zakresie wskazał, że wojskowa ustawa emerytalna odsyła do przepisów prawa cywilnego tylko w przypadku zawinionego działania organu podległego Ministerstwu Obrony Narodowej w wykonywaniu obowiązków wynikających z tej ustawy i gdy osoba uprawniona poniosła szkodę (art. 34). W tym jednym przypadku roszczenie uprawnionego ma charakter odszkodowawczy, ale wymaga uwodnienia przez niego poniesienia szkody wskutek zawinionego działania wojskowego organu emerytalnego. Tymczasem odsetki ustawowe nie mają takiego charakteru prawnego, gdyż należą się za samo opóźnienie w wykonaniu zobowiązania, bez potrzeby wykazywania przez wierzyciela, że poniósł jakąkolwiek szkodę. Ponadto byt roszczenia o odsetki jest zależny od roszczenia podstawowego o świadczenie. Roszczenie „główne” o wypłatę wojskowego świadczenia emerytalnego za 1999 r. mogło być zaspokojone w całości w określonym stanie prawnym i według panujących zasad, wśród których nie było podstawy prawnej do wypłacania odsetek za opóźnienie w wypłacie wojskowej emerytury, a odsetki takie „miałyby dotyczyć wyłącznie okresu do dnia zapłaty roszczenia głównego”.

Dalej poszukując ewentualnych podstaw do wypłacenia odsetek za opóźnienie w wypłacie wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych przed dniem 1 października 2003 r., Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na art. 43 ust. 3 wojskowej ustawy emerytalnej, który wskazuje, że źródła finansowania wydatków na świadczenia pieniężne wraz odsetkami za opóźnienie w wypłacie świadczeń, kosztów obsługi i przekazywania świadczeń oraz innych świadczeń przewidzianych w ustawie, są pokrywane z budżetu państwa. Z tego unormowania wynika, że ustawodawca przewidział pokrywanie odsetek za opóźnienia w wypłacie wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych, co wskazuje, że również wojskowe organy emerytalne były zobowiązane do ustalania i wypłacania odsetek za zwłokę w opóźnieniu wypłaty tych świadczeń.

W ocenie Sądu Apelacyjnego istnieje możliwość zajęcia stanowiska, że obowiązek wypłacenia odsetek za opóźnienie w wypłacie wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych wynika z art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej, który w sprawach nieuregulowanych odsyłał i nadal odsyła do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, w tym także do norm prawnych skonstruowanych na podstawie tych przepisów, a także przepisów ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych. Oznacza to, że art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej był podstawą obciążenia wojskowego organu emerytalnego obowiązkiem wypłaty odsetek w

przypadku zajścia okoliczności przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, a następnie w przepisach ustawy o emeryturach i rentach. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie rozwiła wyraźna regulacja art. 48a wojskowej ustawy emerytalnej.

Za potrzebą rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy przedstawionego zagadnienia prawnego przemawiają ponadto wielość spraw w tym zakresie oraz rozbieżne orzecznictwo sądowe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Początkowo art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej obowiązywał w następującym brzmieniu: w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy o postępowaniu w egzekucji. W takiej formule odesłania nie mogło być wątpliwości, że przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin obejmowały także przepisy ustawy z 25 listopada 1989 r. o finansowaniu ubezpieczeń społecznych, dotyczące między innymi ubezpieczonych pracowników i członków ich rodzin (art. 1 i art. 4 ust. 1), która w art. 38 ust. 1 obarczała organy rentowe obowiązkiem wypłaty odsetek od świadczenia nieustalonego lub niewypłaconego w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania tych świadczeń. W ocenie Sądu Najwyższego nie może podlegać kwestii, że do przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin zaliczają się również przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która reguluje między innymi zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym pracowników (art. 6 ust. 1 pkt 1), i w art. 85 ust. 1 stanowi, że jeżeli Zakład - w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów albo umów międzynarodowych - nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest obowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego. Nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności. Warto bowiem zwrócić uwagę, że na podstawie art. 122 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych utraciła moc ustawa z 25 listopada 1986 r. o finansowaniu ubezpieczeń

społecznych, w tym art. 38 ust. 1 regulujący obowiązek wypłaty odsetek od nieustalonego lub niewypłaconego w ustawowych terminach świadczenia. Równocześnie art. 122 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyraźnie stanowi, iż ilekroć przepisy tej ustawy odsyłają do przepisów o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, do przepisów o ubezpieczeniach społecznych lub do przepisów o ubezpieczeniach społecznych pracowników, to należy przez to rozumieć odesłanie do przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Przedstawione relacje wystarczająco wskazują, że odesłanie w art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej, w jego brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 października 2003 r., przewidującym, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, oznaczało także obowiązek stosowania przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych, w tym przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 85 ust. 1 w związku z art. 122 ust. 3 pkt 1 tej ustawy). Prowadziło to do konstatacji, że przed dniem 1 października 2003 r. regulacja odsyłająca - zawarta w treści art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej - nawiązywała do art. 85 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przeto nie było luki prawnej dotyczącej odsetek należnych od świadczeń z wojskowego zaopatrzenia emerytalnego, a unormowania te dostatecznie jasno kreowały obowiązek wojskowego organu emerytalnego wypłaty odsetek w przypadkach nieustalenia prawa do świadczeń lub ich nieterminowej realizacji.

Natomiast wprowadzenie do art. 11 wojskowej ustawy emerytalnej formuły, iż w sprawach w niej nieuregulowanych stosuje się między innymi przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (a nie przepisy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin) nastąpiło dopiero z dniem 1 października 2003 r. na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 166, poz. 1609). Ta sama ustawa zmieniająca dodała do wojskowej ustawy emerytalnej art. 48a, który zawiera już wyraźną regulację zobowiązującą wojskowe organy emerytalne, które nie ustaliły prawa do świadczenia lub nie wypłaciły tego świadczenia w terminach w niej określonych, do wypłaty odsetek od tego świadczenia na zasadach określonych w art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Dokonane w ten sposób modyfikacje nie tworzyły nowego stanu prawnego w zakresie obowiązku wypłaty odsetek, a w szczególności nie wypełniały pozornej luki prawnej (bo wcześniej nie miała ona miejsca) w kwestii odsetek od nieustalonych lub

nieterminowo wypłacanych świadczeń z wojskowego zaopatrzenia emerytalnego, gdyż omawiane zmiany legislacyjne miały w istocie rzeczy charakter redakcyjny.

Podkreślić także wypada, że obowiązek wypłaty odsetek od nieterminowego ustalenia prawa do wojskowych świadczeń emerytalno-rentowych lub związanych ze spóźnionymi ich wypłatami ma oparcie w konstytucyjnej zasadzie równego traktowania obywateli w państwie prawa (art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), a ponadto wynika z ustawowej zasady równego traktowania ubezpieczonych (art. 11 i art. 43 ust. 3 wojskowej ustawy emerytalnej w związku z art. 2a i art. 122 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

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

Jedynie incydentalnie godzi się zauważyć, że odsetki w prawie ubezpieczeń społecznych lub zaopatrzenia emerytalnego przysługują tylko w wysokości odsetek określonych przepisami prawa cywilnego, co oznacza tylko tyle, że w przypadkach nieustalenia prawa lub nieterminowej wypłaty świadczeń z ubezpieczenia społecznego bądź zaopatrzenia emerytalnego odpowiedzialność organów emerytalno-rentowych jest ustawowo ograniczona do takiego rozmiaru odsetek. Jednakże w tym zakresie organy ubezpieczeń społecznych lub zaopatrzenia emerytalnego nie odpowiadają według zasad prawa cywilnego, ale według reguł obowiązujących w prawie ubezpieczeń społecznych lub zaopatrzenia emerytalnego, w szczególności nie są one zobowiązane do wypłaty odsetek w przypadkach, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które nie ponoszą odpowiedzialności. Oznacza to, że przy merytorycznym rozpoznaniu sprawy Sąd drugiej instancji powinien rozważyć, czy i według jakich zasad oraz w jakim zakresie (od jakiej daty - wyrok Sądu pierwszej instancji w ogóle nie wskazuje dat zasądzonych odsetek) wojskowe organy emerytalne mogą być obarczone odpowiedzialnością (obowiązkiem wypłaty ustawowych odsetek) w związku z wcześniej wydaną decyzją na podstawie obowiązujących regulacji ustawowych, które następnie zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, stwierdzającym, że art. 159 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach jest niezgodny z art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast dokonując wykładni tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 21 marca 2000 r. przyjął, iż art. 40 wojskowej ustawy emerytalnej powinien być stosowany od dnia ogłoszenia wyroku. Ponieważ wątpliwości te nie zostały objęte treścią przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego,

ani nie zostały podniesione (dostrzeżone) w jego uzasadnieniu, to Sąd Najwyższy nie rozwijał tych kwestii.

=====