

Uchwała z dnia 15 lutego 2006 r.

II UZP 16/05

Przewodniczący SSN Zbigniew Myszkowski, Sędziowie SN: Herbert Szurgacz,
Maria Tyszel (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyńskiej, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lutego 2006 r. sprawy z wniosku Teodora D. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o wysokość emerytury, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 lipca 2005 r. [...]

„Czy zachowuje uprawnienie do obliczenia emerytury zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) od nowej podstawy wymiaru, a więc obliczonej od kwoty bazowej z daty wniosku o emeryturę, ubezpieczony, który pobierając rentę z tytułu niezdolności do pracy we wniosku o emeryturę nie zgłosił żądania ustalenia podstawy wymiaru na nowo, a uczynił to dopiero po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie emerytalne ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Ubezpieczony, pobierający rentę z tytułu niezdolności do pracy, który we wniosku o emeryturę nie zgłosił żądania ustalenia podstawy wymiaru na nowo, a uczynił to dopiero po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie emerytalne, zachowuje prawo do obliczenia emerytury zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

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

Postanowieniem z dnia 5 lipca 2005 r. [...] wydanym na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie rozpo-

znając apelację ubezpieczonego Teodora D. od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 28 lutego 2005 r. [...], jaki zapadł w sprawie przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. o wysokość emerytury, odroczył rozprawę i przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „czy zachowuje uprawnienie do obliczenia emerytury zgodne z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) od nowej podstawy wymiaru, a więc obliczonej od kwoty bazowej z daty wniosku o emeryturę, ubezpieczony, który pobierając rentę z tytułu niezdolności do pracy we wniosku o emeryturę nie zgłosił żądania ustalenia odstawy wymiaru na nowo, a uczynił to dopiero po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie emerytalne”.

Przedstawione zagadnienie sformułowano na tle następującego stanu faktycznego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w W. decyzją z dnia 10 lutego 1997 r. po rozpoznaniu wniosku Teodora D., urodzonego 15 maja 1941 r., przyznał ubezpieczonemu rentę inwalidzką II grupy inwalidów od dnia 30 grudnia 1996 r. Do ustalenia podstawy wymiaru tego świadczenia przyjęto wynagrodzenie, jakie stanowiło podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 31 grudnia 1990 r. Wskaźnik podstawy wymiaru wyniósł 96,75%, zaś ustalenie podstawy wymiaru w kwocie 777,90 zł nastąpiło przez pomnożenie powyższego wskaźnika przez kwotę bazową aktualna w dacie złożenia wniosku, czyli 804,03 zł. Przy ustalaniu prawa i wysokości renty uwzględniono 37 lat i 7 miesięcy okresów składkowych oraz 10 miesięcy okresów nieskładkowych. Decyzją z dnia 2 lutego 1999 r. ubezpieczonemu przyznano rentę stałą z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. W dniu 4 stycznia 2001 r. ubezpieczony złożył wniosek o przyznanie emerytury, nie załączając do niego żadnych dokumentów i równocześnie skreślając we wniosku rubrykę dotyczącą sposobu ustalenia podstawy wymiaru emerytury. W załatwieniu tego wniosku, decyzją z 14 września 2001 r. organ rentowy przyznał ubezpieczonemu emeryturę od 15 maja 2001 r., obliczoną od podstawy wymiaru przyjętej do ustalenia wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy. Wysokość emerytury obliczono na dzień 28 lutego 1997 r., przy zastosowaniu kwoty bazowej na poziomie 804,03 zł także do ustalenia części socjalnej. Dnia 22 marca 2002 r. ubezpieczony złożył w organie rentowym dwa zaświadczenia o zatrudnieniu i wynagrodzeniu na drukach Rp-7, wystawione 16 lutego 2000 r., a obejmujące wynagrodzenia uzyskane

przez niego w latach 1967-1971, 1979-1990 i 1993-1995 (łącznie w okresie 20 lat) z tytułu zatrudnienia w Zakładach Przemysłu Ciągnikowego „U.” SA w W. Traktując te dokumenty jako wniosek o przeliczenie emerytury organ rentowy decyzją z dnia 3 kwietnia 2002 r. odmówił ubezpieczonemu ponownego obliczenia wysokości świadczenia przez zmianę okresu, z którego podstawę wymiaru składki przyjmuje się jako podstawę wymiaru świadczenia, wobec niespełnienia warunków z art. 111 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W ocenie organu, wskaźnik podstawy wymiaru obliczony tak z 20 lat, jak i z 10 lat (obejmujący lata 1981-1990) jest niższy od ustalonego dotychczas i wynosi odpowiednio 88,71% i 91,14%. Następnie w załatwieniu dwóch kolejnych wniosków ubezpieczonego o przeliczenie emerytury z 20 sierpnia 2002 r. i z 27 listopada 2002 r. organ rentowy odmawiał ubezpieczonemu przeliczenia emerytury; w decyzji z 23 września 2002 r., powołując się na brak podstawy prawnej, zaś w decyzji z 27 listopada 2002 r. z powodu niższego od dotychczasowego wskaźnika podstawy wymiaru emerytury ustalonego na podstawie wynagrodzenia z lat 1984-1993. Udzielając ubezpieczonemu odpowiedzi na pytanie o wysokość kwoty bazowej, która byłaby zastosowana przy obliczeniu jego emerytury, gdyby wraz z wnioskiem o jej przyznanie złożył wykaz zarobków, w piśmie z dnia 21 stycznia 2003 r. organ rentowy stwierdził, że w takim wypadku emerytura zostałaby ustalona od kwoty bazowej wynoszącej 1.540,20 zł. W odwołaniu do Sądu Okręgowego z 27 stycznia 2003 r., ubezpieczony nie oznaczając decyzji, od której się odwoływał, wskazał, że składając wniosek o emeryturę wspominał, iż posiada dokumenty stwierdzające wysokość zarobków z 20 lat podlegania ubezpieczeniu i w odwołaniu domagał się obliczenia emerytury od dnia nabycia do niej prawa według kwoty bazowej 1.540,20 zł. Organ rentowy decyzją z 23 marca 2004 r. przeliczył emeryturę ubezpieczonego ustalając jej wymiar na dzień nabycia prawa - na dzień 15 maja 2001 r. w części socjalnej przy zastosowaniu kwoty bazowej obowiązującej na ten dzień z uwzględnieniem podstawy wymiaru przyjętego dla renty, czyli kwoty 1.218,53 zł, wypłacając świadczenie w zmienionej wysokości od 1 października 2002 r., w następstwie czego Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w tej części (punktem II wyroku z 28 lutego 2005 r.). Punktem I wyroku Sąd Okręgowy zmienił decyzje organu rentowego: z 21 stycznia 2003 r. oraz z dnia 23 marca 2004 r. w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do przeliczenia emerytury ubezpieczonego z uwzględnieniem kwoty bazowej obowiązującej w dniu 15 maja 2001 r., począwszy od dnia na-

bycia prawa do emerytury, zaś w punkcie III wyroku odwołanie ubezpieczonego zostało oddalone w pozostałej części.

Rozpoznając apelację wnioskodawcy Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość sformułowaną w pytaniu prawnym do Sądu Najwyższego. Sąd ten zwrócił uwagę, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o FUS, w brzmieniu przed nowelizacją dokonaną w art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 121, poz. 1264), podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, stanowi: 1) podstawa wymiaru renty - w wysokości uwzględniającej rewaloryzację oraz wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do renty, albo 2) podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15. W ocenie Sądu Apelacyjnego, dokonując wykładni treści tego przepisu można dojść do dwóch odmiennych stanowisk, z których jedno wyraża się w uznaniu, że zasadą jest przyjęcie podstawy wymiaru poprzedniego świadczenia rentowego z przewidzianym rozwiązaniem alternatywnym, czyli ustaleniem podstawy wymiaru na nowo w myśl art. 15 ustawy o FUS. Za taką koncepcją, w ocenie Sądu pytającego, przemawiają reguły wykładni syntaktycznej (składni). Według drugiego stanowiska, posługującego się wykładnią funkcjonalną, metody określone w art. 21 ustawy o FUS są wobec siebie równoważne, co wynika z ogólnej zasady wyboru rozwiązania najkorzystniejszego dla ubezpieczonego. W konkluzji uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zagadnienia prawnego, Sąd Apelacyjny uznał, że w sytuacji, w której ubezpieczony nie skorzysta z przysługującego mu prawa wyboru wariantu ustalenia podstawy wymiaru, to może uczynić to później po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej emeryturę pod warunkiem, że organ rentowy w tej kwestii nie uzyskał od ubezpieczonego jego stanowiska, a decyzję w tej mierze podjął samodzielnie, czyli w takim wypadku ubezpieczony zachowuje prawo do obliczenia emerytury od podstawy wymiaru ustalonej na nowo w myśl art. 15 ustawy o FUS.

Dokonując analizy przedstawionego zagadnienia prawnego, Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Różne aspekty ustalania podstawy wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, były już kilkakrotnie

przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 24 stycznia 1996 r., II URN 60/95, OSNAPiUS 1997 nr 4, poz. 53, uchwały z dnia 29 października 2002 r., III UZP 7/02, OSNP 2003 nr 2, poz. 42, z dnia 15 czerwca 2005 r., II UZP 3/05 i z dnia 28 czerwca 2005 r., III UZP 1/05, OSNP 2005 nr 24, poz. 394 i 395, a także wyrok z dnia 3 marca 2005 r., I UK 205/04, OSNP 2005 nr 20, poz. 322). Skład orzekający w pełni podziela wyrażone w nich poglądy, więc niniejsze rozważania - w zasadzie - są tylko ich częściowym powtórzeniem i uzupełnieniem w kierunku wynikającym z zakresu przedstawionego zagadnienia.

Trafna jest konstatacja Sądu Apelacyjnego, że wskazane w przytoczonym wyżej art. 21 ust. 1 ustawy o FUS dwa warianty ustalania podstawy wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy są równoważne. Podkreślić jednak trzeba, że ta ich cecha wynika nie tylko z wykładni funkcjonalnej, lecz przede wszystkim z wykładni gramatycznej. Rozbiór zdania złożonego, jakim jest ten przepis, semantyka logiczna, a także reguły składni, jednoznacznie wskazują, że obydwa jego składniki (wyrażenia objęte pkt 1 i 2) połączone są spójnikiem „albo”, oznaczającym alternatywę rozłączną, czyli odnoszącą się do wykluczających się możliwości ekwiwalentnych.

Przypomnieć też trzeba, że „emerytura nie jest kontynuacją renty, lecz innym świadczeniem, przyznawanym na mocy innych przepisów i na podstawie innych przesłanek”. Prawo do niej, stosownie do art. 100 ustawy o FUS, powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków do jej nabycia. Decyzja organu rentowego o „przyznaniu prawa do emerytury” nie ma charakteru konstytutywnego, lecz jedynie deklaratoryjny, co oznacza, że decyzja nie nadaje prawa, lecz tylko stwierdza, że ubezpieczony, od określonego dnia spełnił ustawowe warunki do nabycia tego świadczenia w określonej wysokości. Zgodnie z art. 116 ust. 5 ustawy o FUS w związku z § 10 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.), do wniosku o emeryturę powinny być dołączone także dowody dokumentujące wysokość zarobku stanowiącego podstawę jej wymiaru, a więc uzasadniające „prawo do jej wysokości”. Organ rentowy jest uprawniony do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie tylko w razie braku dowodów niezbędnych do wydania decyzji, lecz także wówczas, gdy wniosek o przyznanie świadczenia jest niekompletny. Skoro zatem, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o FUS ustawodawca dopuścił dwie zasady ustalania podstawy wymiaru emerytury, to jeśli

ubezpieczony (we wniosku lub na wezwanie organu rentowego) nie dokona wyboru jednej z nich, to powinnością organu rentowego, wynikającą z art. 95 tejże ustawy, jest obliczenie należnej emerytury zarówno według pkt 1, jak i 2 tego przepisu i przyznanie jej w wysokości wariantu korzystniejszego (por. powołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 1996 r., II URN 60/95). Trafne też jest stanowisko Sądu przedstawiającego zagadnienie, że jeśli ubezpieczony, którego sytuacja prawna odpowiada hipotezie normy z art. 21 ust. 1 ustawy nie skorzysta z przysługującego mu prawa wyboru wariantu ustalenia podstawy wymiaru, to może to uczynić także po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej emeryturę „pod warunkiem, że organ rentowy w tej kwestii nie uzyskał od ubezpieczonego jego stanowiska, a decyzje w tej mierze podjął samodzielnie, czyli ubezpieczony w takim stanie rzeczy zachowuje prawo do obliczenia emerytury od podstawy wymiaru ustalonej na nowo w myśl art. 15 ustawy o FUS”. Truizmem jest przypomnienie, że prawo ubezpieczeń społecznych nie przewiduje przedawnienia roszczeń o świadczenia emerytalno-rentowe; utrata prawa do nich następuje tylko w okolicznościach wskazanych w art. 101 i 102 ustawy o FUS, a to oznacza, że ubezpieczony spełniający warunki nabycia prawa do takiego świadczenia może w każdym czasie zgłosić wniosek o jego przyznanie. Czasowemu ograniczeniu podlega - w myśl art. 133 tej ustawy - tylko wypłata świadczenia. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, wbrew stanowisku organu rentowego nie ma zastosowania przepis art. 111 ustawy o FUS, ponieważ wniosek o „ponowne ustalenie” wysokości emerytury w sposób wskazany w art. 21 jest w istocie zakwestionowaniem jej wysokości ustalonej po raz pierwszy. Wniosek ten powinien więc być rozpoznany w trybie art. 114 ustawy o FUS. Wadliwość wniosku o emeryturę, w którym nie wskazano sposobu ustalenia podstawy jej wymiaru, wbrew § 10 powołanego wyżej rozporządzenia z 7 lutego 1983 r., może być uznana za „okoliczność istniejącą przed wydaniem uprawomocnionej decyzji mającą wpływ na wysokość świadczenia”. W uzasadnieniu uchwały z 28 czerwca 2005 r., III UZP 1/05 (wyżej powołanej) Sąd Najwyższy w obszernym wywodzie omówił pojęcie błędu organu rentowego w rozumieniu art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o FUS, więc nie ma potrzeby, by to powtarzać.

Po raz kolejny Sąd Najwyższy przypomina jednak, że na organie rentowym ciąży obowiązek działania z urzędu na korzyść osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Skład orzekający zwraca uwagę, że pracownik organu rentowego przyjmujący wnioski o świadczenia nie jest uprawniony do dokonywania oceny,

czy dowody dołączane przez zainteresowanego mają wpływ na nabycie prawa do świadczenia lub jego wysokość. Skoro w myśl art. 116 ust. 5 ustawy o FUS do wniosku o świadczenie emerytalno-rentowe powinny być dołączone dowody, to ciężar dowodów zarówno w zakresie nabycia prawa do niego, jak też jego wysokości, spoczywa na wnioskodawcy, który ma prawo dołączenia do wniosku wszelkich dokumentów, jakie - w jego przekonaniu - mogą mieć wpływ na wysokość świadczenia. Oceny rzeczywistej wartości dołączonych dowodów dokonuje zespół powołany do wydawania decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia. Podkreślić też trzeba, że działanie pracownika Zakładu, powodujące pozbawienie ubezpieczonego świadczenia w należnej mu wysokości, jest nie tylko naganne, lecz narusza też konstytucyjne zasady państwa prawnego oraz zaufania obywatela do Państwa i jego organów.

Wprawdzie rozstrzygnięcie podniesionej w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego okoliczności, że „nie można wyłącznie na podstawie twierdzenia wnioskodawcy” uznać, że do wniosku o emeryturę chciał dołączyć dodatkowe zaświadczenie o zatrudnieniu i zarobkach, wykracza poza ramy przedstawionego zagadnienia, jednakże Sąd Najwyższy wyraża swój, niewiążący pogląd, aby Sąd orzekający rozważył, czy wystawienie tego zaświadczenia przed złożeniem wniosku o emeryturę nie pozwala na przyjęcie, stosownie do art. 231 k.p.c., domniemania faktycznego.

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

=====