



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław TROCIUK

RPO-524946-III/06/AJ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 22/06/2007r.

Pan
Paweł Wypych
Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
ul. Czerniakowska 16
00-701 Warszawa

Szanowny Panie Prezesie,

Uprzejmie informuję Pana Prezesa, że na tle jednej ze skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich chciałbym zasygnalizować problem stosowania przez oddziały ZUS uchwały Sądu Najwyższego w składzie 3 sędziów z dnia z dnia 15 lutego 2006 r. (II UZP 16/05 OSNP z 2006 r. Nr 15-16, poz. 244).

W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał, że 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 emerytalnej, to jest 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.). Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż na organie rentowym ciąży obowiązek działania z urzędu na korzyść osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych. Zwrócił uwagę, że wskazane w art. 21 ust. 1 ustawy emerytalnej dwa warianty ustalania podstawy wymiaru emerytury osoby, która wcześniej miała ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy są równoważne (...) skoro zatem, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy emerytalnej, 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. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 1996 r., II URN 60/95). 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. (...) 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 emerytalnej, 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. Sąd Najwyższy odwołał się przy tym do uchwały z 28 czerwca 2005 r. (III UZP 1/05, OSNP z 2005 r. Nr 24, poz.395), w której Sąd Najwyższy w obszernym wywodzie omówił pojęcie błędu organu rentowego. Sąd Najwyższy wskazał, że błąd organu rentowego rozumiany był w judykaturze bardzo szeroko (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 1995 r., II UZP 28/94, OSNAPiUS 1995 nr 19, poz. 242). Oznaczał on każdą obiektywną wadliwość decyzji, niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania samego organu rentowego czy też rezultatem niewłaściwych działań prawodawców albo wadliwej techniki legislacyjnej i w konsekwencji niejednoznaczności stanowionych przepisów, w tym także naruszenia prawa wskutek niewłaściwej wykładni obowiązujących przepisów (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97, OSNAPiUS 1998 nr 14, poz. 429). W zasadzie praktyka ta była akceptowana przez doktrynę. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma więc żadnych normatywnych (mających źródło w normach prawnych) powodów do zmiany ukształtowanego (...) w tej materii poglądu. W szczególności nie mogą być argumentem przemawiającym za zawężeniem pojęcia błędu organu rentowego trudności interpretacyjne wynikające z jakości stanowionego prawa. W każdym systemie prawa są (i zawsze były) przepisy, które wymagały wykładni, a jej reguły są jednolite i powinny być znane zarówno stanowiącym jak i stosującym prawo. W konkurencji dwu dóbr - ochrony Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ochrony ubezpieczonych - pierwszeństwo trzeba przyznać tym drugim. Nie może być na nich przenoszone ryzyko niekompetentnego funkcjonowania organów władzy państwowej - tu: głównie ustawodawczej. Ponadto za przyjęciem prezentowanej wykładni w ocenie Sądu Najwyższego przemawia także zasada równego traktowania ubezpieczonych. Ma ona charakter normatywny. Jej treść obejmuje - między innymi - równe traktowanie ubezpieczonych w zakresie obliczania wysokości świadczeń i okresu ich wypłaty (art. 2a ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.). Nie może być więc tak, że na gruncie tego samego stanu prawnego (art. 133 ustawy) o okresie wypłaty emerytury będzie decydowała zmiana wykładni przepisów, czy raczej jej ujednolicenie.

Zmieniający się stan prawny oraz nie zawsze prawidłowa praktyka stosowania przepisów powodują poważne trudności ubezpieczonych przy ustalaniu wysokości emerytury w miejsce renty z tytułu niezdolności do pracy. Istotę tego problemu dobrze ilustruje skierowana do mnie skarga w tej sprawie Pana Antoniego M.

Skarżący do 1994 r. pobierał rentę z tytułu niezdolności do pracy ustaloną od zarobków z 5 lat kalendarzowych, wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wyniósł 198,61%. Następnie we wrześniu 2004 r. zainteresowany złożył wniosek o emeryturę w miejsce dotychczas pobieranego świadczenia rentowego. Decyzją z dnia 27 września 2004 r. organ rentowy przyznał emeryturę przyjmując do ustalenia jej wysokości podstawę wymiaru renty z tytułu niezdolności do pracy, a część socjalną świadczenia ustalano od kwoty bazowej obowiązującej w dacie złożenia wniosku o emeryturę, gdyż zainteresowany po przyznaniu renty pracował wymagane 30 miesięcy (art. 21 ust 1 pkt 1 w związku z art. 53 ustawy emerytalnej). W dniu 8 listopada 2004 r. zainteresowany złożył wniosek o ustalenie podstawy wymiaru emerytury od zarobków z 20 lat kalendarzowych oraz przyjęcie kwoty bazowej z daty złożenia wniosku o emeryturę do całego świadczenia (art. 21 ust 1 pkt 2 ustawy emerytalnej). Decyzją z dnia 2 grudnia 2004 r. organ rentowy odmówił ustalania wysokości emerytury zgodnie z wnioskiem zainteresowanego, powołując jako podstawę prawną art. 111 ustawy emerytalnej. W ocenie organu rentowego nowoobliczony wskaźnik był niższy od poprzednio obliczonego. Sprawa ta była badana przez Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, który wyrokiem z dnia 13 kwietnia 2005 r. (VU 4700/04) oddalił odwołanie zainteresowanego od decyzji organu rentowego, Sąd Apelacyjny w Białymstoku Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił wyrokiem z dnia 1 stycznia 2006 r. wniesioną w sprawie apelację (III AUa 951/05). Sądy obu instancji uznały, że zakres rozpoznania przez sąd wyznacza zakres zaskarżonej decyzji, a więc art. 111 ustawy emerytalnej. Zainteresowany, powołując się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. (UZP 16/05) w dniu 18 maja 2006 r. złożył ponowny wniosek o ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 21 ust 1 pkt 2 ustawy emerytalnej od zarobków z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia. Decyzją z dnia 7 czerwca 2006 r., a następnie z dnia 13 lipca 2006 r., organ rentowy ustalił wysokość emerytury zainteresowanego od zarobków z 20 lat kalendarzowych wybranych całego okresu ubezpieczenia oraz kwoty bazowej obowiązującej w dacie przyznania prawa do emerytury, uznając, że wypłata tego świadczenia przysługuje od maja 2006 r., czyli o daty złożenia wniosku. Wysokość tak ustalonej emerytury wyniosła 2447,00 zł. Zainteresowany złożył odwołanie od decyzji organu rentowego, w którym domagał się wypłaty świadczenia od daty złożenia pierwszego wniosku w sprawie, czyli od listopada 2004 r. Przepisy regulujące zasady ustalania wysokości emerytury w miejsce renty pozostały od momentu poprzedniego badania sprawy niezmienione. Z tego względu rozpatrujący sprawę Sąd Okręgowy (wyrok 29 września 2006 r., VU 1562/06) oraz Sąd Apelacyjny (wyrok 17 stycznia 2007 r., III AUa 1298/06) oddaliły roszczenie skarżącego w przedmiotowej sprawie wobec prawomocnego zakończenia postępowania z odwołania od decyzji z 2 grudnia 2004 r.

Z przedstawionej skargi wynika, że w takim przypadku organ rentowy odmawiając ponownego ustalenia emerytury od nowej podstawy wymiaru jako podstawę prawną wskazał art. 111 ustawy emerytalnej. Przepis ten określa zasady ponownego ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty w sytuacji, gdy zainteresowany wskazuje do przeliczenia świadczenia okresy ubezpieczenia przypadające przed jego przyznaniem, a wskaźnik wysokości podstawy wymiaru jest wyższy od poprzednio obliczonego. Na przykładzie tej sprawy można zatem stwierdzić, że organy rentowe realizują uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 15 lutego 2006 r. (II UZP 16/05) jedynie na wniosek ubezpieczonego o ponowne podjęcie sprawy. W mojej ocenie taka praktyka nie jest prawidłowa w sytuacji błędu organu rentowego i konieczności stosowania przepisów art. 133 ust 1 pkt 2 ustawy emerytalnej. Z tego względu poddaję pod rozwagę Pana Prezesa podjęcie przez organy rentowe działań z urzędu weryfikujących decyzje odmawiające ustalenia emerytury od nowej podstawy w miejsce renty właśnie na podstawie art. 111 ustawy emerytalnej.

W związku z powyższym działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) uprzejmie proszę o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Ponadto uprzejmie proszę o ponowne zbadanie sprawy Pana Antoniego M. i zbadanie możliwości wypłaty emerytury za okres od daty złożenia wniosku o emeryturę (to znaczy od listopada 2004 r.). Co prawda sprawa zainteresowanego jest zakończona prawomocnie niekorzystnym orzeczeniem, ale podstawą takiego rozstrzygnięcia nie było ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 21 ust 1 pkt 2, lecz właśnie przeliczenie jej wysokości na podstawie art. 111 ustawy emerytalnej.

***Z poważaniem
Stanisław Trociuk***