

Wyrok z dnia 6 grudnia 2006 r.

III UK 102/06

Zawieszenie emerytury (renty) rolniczej w jednej czwartej na podstawie art. 28 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) dotyczy dalszego prowadzenia działalności rolniczej na nieruchomości rolnej, odośnie do której zostało wydane zaświadczenie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa o braku możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego co najmniej po cenie ich oszacowania. Powiększenie obszaru gospodarstwa rolnego o nowe nieruchomości powoduje ustanie przesłanek zawieszenia emerytury w jednej czwartej i zastosowanie ogólnej zasady zawieszenia wypłaty świadczenia w całości (art. 28 ust. 3 tej ustawy).

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn, Herbert Szurgacz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 grudnia 2006 r. sprawy z wniosku Zdzisława P. od decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddziału Regionalnego w C. o zwrot nienależnie pobranego świadczenia i wysokość świadczenia, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego oraz ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 20 czerwca 2006 r. [...]

1. o d d a ł skargę kasacyjną ubezpieczonego,
2. u c h y ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Wyrokiem z dnia 21 grudnia 2004 r. Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie oddalił odwołanie wnioskodawcy Zdzisława P. od decyzji Kasy

Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddziału Regionalnego w C. z dnia 16 kwietnia 2004 r. wstrzymującej wypłatę renty od dnia 1 kwietnia 2004 r., ustalającej kwotę nienależnie pobranego świadczenia rentowego za okres od dnia 1 marca 1998 r. do dnia 31 marca 2004 r. w wysokości 24.271,83 zł oraz zobowiązującej do zwrotu 11.896,91 zł za okres od dnia 1 kwietnia 2001 r. do dnia 31 marca 2004 r. Sąd Okręgowy ustalił, że Zdzisław P. jest uprawniony od dnia 1 marca 1994 r. do stałej renty inwalidzkiej rolniczej. Od dnia 1 listopada 1994 r. organ rentowy zmienił wysokość renty rolniczej, zawieszając wypłatę części uzupełniającej w 25%, z uwagi na stwierdzenie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (zaświadczeniem z dnia 28 listopada 1994 r.) braku możliwości sprzedaży nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego o ogólnej powierzchni 14,48 ha posiadanego przez małżonków Zdzisława i Irenę P. Decyzja rolniczego organu rentowego oparta została na art. 28 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. W dniu 20 kwietnia 1995 r. wnioskodawca nabył do majątku wspólnego małżonków działkę o powierzchni 0,56 ha, która weszła w skład ich wspólnego gospodarstwa rolnego. Dnia 13 lutego 1998 r. Irena i Zdzisław P. nabyli nieruchomości rolne o łącznej powierzchni 1,98 ha, 20 grudnia 2000 r. nieruchomość rolną o powierzchni 3,64 ha. Małżonkowie P. stali się właścicielami gospodarstwa rolnego o powierzchni około 20 ha. Dnia 11 listopada 2003 r. małżonkowie przekazali synowi umową darowizny gospodarstwo rolne o powierzchni 4,01 ha oraz córce nieruchomości rolne o powierzchni 1,9 ha. W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że nabycie przez małżonków P. dodatkowych gruntów rolnych włączonych do ich gospodarstwa rolnego spowodowało utratę prawa do wypłaty całości świadczenia rentowego, bowiem świadczyło o niezaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej w rozumieniu przepisów ustawy. Sąd nie zgodził się z poglądem, że gdy rencista dysponuje zaświadczeniem wydanym na podstawie art. 47 ust. 2 stwierdzającym brak możliwości zbycia gospodarstwa rolnego, nabycie dodatkowego areálu gruntów nie ma żadnego wpływu na uprawnienia do świadczeń emerytalnych. Zawieszenie $\frac{1}{4}$ świadczenia na podstawie art. 28 ust. 7 jest sytuacją wyjątkową (kiedy rencista nie ma możliwości - mimo podjętych starań - zbycia swojego gospodarstwa rolnego). Nie można zakresu zastosowania tego wyjątku rozszerzać na sytuację, w której rencista w drodze czynności prawnych inter vivos nabywa nowe grunty rolne po wydaniu zaświadczenia, w związku z czym nie mogło ono obejmować gospodarstwa rolnego o powiększonej powierzchni. Zdaniem Sądu, nie budziło wątpliwości, że wnioskodawca

pobierał świadczenie rentowe mimo istnienia okoliczności stanowiącej podstawę zawieszenia wypłaty w całości świadczenia z mocy art. 28 ust. 3 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. O fakcie tym nie zawiadomił organu rentowego, mimo pouczeń które otrzymywał wraz z decyzjami przyznającymi świadczenie oraz decyzjami waloryzującymi świadczenie. Decyzje te zawierały pouczenie o przyczynach zawieszenia lub zmniejszenia wypłaty renty inwalidzkiej oraz obowiązku zawiadomienia organu rentowego o okolicznościach powodujących zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia. Pobrane zatem przez wnioskodawcę świadczenie jest świadczeniem nienależnym w rozumieniu art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, znajdującym zastosowanie na mocy odesłania z art. 52 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia za okres trzech lat. Z tych powodów Sąd Okręgowy nie uwzględnił odwołania.

Apelację od powyższego wyroku złożył wnioskodawca.

Wyrokiem z dnia 20 czerwca 2006 Sąd Apelacyjny-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie zmienił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddziału Regionalnego w C. z dnia 16 kwietnia 2004 r. i ustalił, że Zdzisław P. nie ma obowiązku zwrotu części uzupełniającej renty rolniczej wypłaconej od dnia 1 kwietnia 2001 r. do dnia 31 marca 2004 r. w kwocie 11.896,91 zł, w pozostałym zakresie Sąd oddalił apelację. Sąd Apelacyjny podzielił dokonane przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne oraz ocenę prawną w zakresie ustalającym brak uprawnienia skarżącego do pobierania od dnia 1 marca 1998 r. 75% części uzupełniającej renty inwalidzkiej rolniczej. Sąd Okręgowy naruszył art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy systemowej, przyjmując że wnioskodawca był pouczoney w sposób właściwy o zasadach zawieszenia świadczenia w przypadku ustąpienia braku możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego oraz o obowiązku zawiadomienia organu rentowego o tej okoliczności. Pouczenia zawarte w ustępie 4 punkcie 3 i ustępie 5 punkcie 1 oraz ustępie 6 wydawanych przez organ rentowy w dniach 1 grudnia 1994 r., 8 listopada 2001 r. decyzjach, były standardowe, nieprzystające do stanu faktycznego istniejącego w tej sprawie. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki z dnia 26 kwietnia 1980 r., II URN 51/80, OSNCP 1980 nr 10, poz. 202 oraz z dnia 10 grudnia 1985 r., II URN 207/83, PiZS 1986 nr 3, s. 71), stwierdza się, że brak pouczenia świadczeniobiorcy o okolicznościach powodujących ustanie lub zawieszenie prawa

do świadczeń emerytalnych lub rentowych zwalnia go z obowiązku zwrotu świadczeń pobranych mimo istnienia tych okoliczności, choćby nawet mógł powziąć o nich wiadomość z innych źródeł. Sąd Apelacyjny wskazał, iż w wyroku z dnia 17 lutego 2005 r., II UKN 440/03 (OSNP 2005 nr 18, poz. 291), Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że abstrakcyjne i ogólne pouczenie przez organ rentowy o okolicznościach powodujących zawieszenie prawa do całości lub części świadczenia także nie stwarza obowiązku zwrotu bezprawnie pobranych świadczeń.

Brak odpowiedniego pouczenia sprawia, że nie został spełniony wymóg z art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy systemowej do uznania nadpłaconej wnioskodawcy renty za nienależne świadczenie, a w konsekwencji żądania jej zwrotu.

Skargi kasacyjne od powyższego wyroku złożyli wnioskodawca oraz organ rentowy. Wnioskodawca zaskarżył wyrok w części oddalającej apelację i zarzucił naruszenie art. 28 ust. 1, 3 i 7 pkt 1 w związku z art. 6 pkt 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) poprzez wadliwą ich wykładnię. Skarżący wskazał na potrzebę dokonania wykładni art. 28 ust. 1, 3 i 7 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz potrzebę wyjaśnienia, czy nabycie przez emeryta rolne gruntów rolnych po uprzednim zawieszeniu wypłaty $\frac{1}{4}$ części uzupełniającej tego świadczenia ze względu na brak możliwości sprzedaży gospodarstwa rolnego po cenach oszacowanych według przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa powoduje utratę wypłaty w całości części uzupełniającej emerytury rolniczej. Wskazał także na wystąpienie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego w postaci pytania, czy po utracie prawa do 75% części uzupełniającej emerytury rolniczej ze względu na nabycie przez emeryta gruntów rolnych prawo to ulega reaktywacji w przypadku wyzbycia się gruntów i zmniejszenia rozmiarów gospodarstwa rolnego do powierzchni z momentu przyznania renty z zawieszeniem wypłaty $\frac{1}{4}$ tego świadczenia ze względu na brak możliwości sprzedaży gruntów rolnych po cenach szacowanych tak jak przy zbywaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Wskazując na powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie w zaskarżonej części oraz przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddział Regionalny w C. zaskarżyła wyrok w części zwalniającej wnioskodawcę od obowiązku zwrotu części uzupełniającej renty rolniczej wypłaconej od dnia 1 kwietnia 2001 r. do dnia 31 marca

2004 r. w kwocie 11.896,91 zł oraz w odniesieniu do zniesienia między stronami kosztów postępowania. Zarzuciła naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, mającego zastosowanie w sprawie na podstawie art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez błędne jego zastosowanie i przyjęcie, iż ubezpieczony nie został pouczonej w sposób właściwy o okolicznościach powodujących ustanie lub zawieszenie prawa albo wstrzymanie wypłaty świadczenia w całości lub w części. Decyzje wydane w sprawie zawierały wyraźne, jasne i wyczerpujące pouczenie o przesłankach zawieszenia prawa do świadczenia i skutkach nieinformowania o nich organu rentowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności wymaga rozważenia zasadność skargi kasacyjnej wnioskodawcy. Gdyby bowiem uzasadniony okazał się zarzut naruszenia art. 28 ust. 1, 3 i 7 pkt 1 w związku z art. 6 ustawy u.s.r., żądanie przez rolniczy organ rentowy zwrotu części renty rolniczej wypłaconej bez istnienia podstaw prawnych do jej wypłaty, okazałoby się bezprzedmiotowe. Ustawa u.s.r. reguluje w art. 28 zasady zawieszania wypłaty emerytury lub renty rolniczej z tego ubezpieczenia. Przepis ten przewiduje częściowe zawieszenie tych świadczeń (ust. 1) oraz ich zawieszenie w całości (ust. 3). Wypłata ulega częściowemu zawieszeniu na zasadach określonych w ust. 2-8, jeżeli emeryt lub rencista prowadzi działalność rolniczą. Wypłata ulega zawieszeniu w całości, jeżeli emeryt lub rencista nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej, z zastrzeżeniem ust. 5-7, 9 i 10. Wymienione ustępy wprowadzają modyfikacje zawieszenia wypłaty w całości w określonych w nich przypadkach niezaprzestania przez emeryta lub rencistę prowadzenia działalności rolniczej. Modyfikacje te dotyczą zakresu zawieszenia wypłaty, mianowicie wypłata może ulec zawieszeniu w połowie (sytuacja określone w ust. 5 i 6), w jednej czwartej (sytuacje określone w ust. 7) bądź też zawieszenie następuje w czasie ograniczonym do jednego roku (ust. 8). Wyliczenie przypadków, kiedy mimo niezaprzestania prowadzenia działalności rolniczej nie dochodzi do zawieszenia wypłaty świadczeń w całości, ma charakter wyczerpujący. Wynika to zarówno z brzmienia powołanych przepisów, jak i stąd, że wymienione w nich sytuacje stanowią wyjątek od ogólnej zasady sformułowanej w ust. 3 art. 28.

W ustalonych okolicznościach sprawy problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku emeryta, korzystającego z zawieszenia wypłaty w jednej czwartej mimo dalszego prowadzenia działalności rolniczej w oparciu o art. 28 ust. 7 pkt 1 ustawy u.s.r., powiększenie dotychczasowego areálu przez dokupowanie nowych nieruchomości rolniczych, nie ma znaczenia prawnego, czy też - jako prowadzące do wykroczenia poza dyspozycję tego przepisu - powoduje zawieszenie wypłaty świadczenia w całości. Zgodnie z powołanym przepisem wypłata ulega zawieszeniu w jednej czwartej, jeżeli emeryt lub rencista nie zawarł umowy z następcą stosownie do przepisów rozdziału 7 i nie ma możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego co najmniej po cenie odpowiadającej ich oszacowaniu według przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dokonując jego interpretacji należy przypomnieć, że przepis ten wprowadza wyjątek od sformułowanej w art. 28 ust. 3 zasady, iż w razie niezaprzestania działalności rolniczej wypłata świadczeń ulega zawieszeniu w całości. Nakazuje to jego ścisłą interpretację. W szczególności należy przyjąć, iż zawieszenie emerytury w jednej czwartej wiąże się z nieruchomością rolną, odnośnie do której zostało wydane zaświadczenie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa o braku możliwości jej sprzedaży po cenie odpowiadającej jej oszacowaniu według przepisów o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Poszerzenie obszaru gospodarstwa rolnego o zakupione nowe nieruchomości rolne oznacza zmianę sytuacji faktycznej, która była podstawą wydania zaświadczenia. Z przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 18 listopada 1992 r. w sprawie stwierdzenia niemożliwości sprzedaży nieruchomości przez osoby uprawnione do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników (Dz.U. Nr 89, poz. 445), wydanego na podstawie art. 47 ust. 3 i art. 58 ust. 5 ustawy u.s.r. wynika, że oszacowanie dotyczy konkretnych nieruchomości wskazanych we wniosku, a oferta o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży zawiera informacje odniesione do poszczególnych działek, według danych z ewidencji gruntów, a także części składowych, mających wpływ na cenę nieruchomości. Należy w związku z tym przyjąć, że wnioskodawca dokupując do istniejącej nieruchomości rolnej objętej zaświadczeniem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa dodatkowe działki doprowadził do sytuacji, w której nie był spełniony ustawowy wymóg braku możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego co najmniej po cenie odpowiadającej ich oszacowaniu według przepisów o gospodarowaniu nieruchomo-

ściami rolnymi Skarbu Państwa; wymóg ten podlega bowiem stwierdzeniu w drodze procedury przepisanej wymienionym wyżej rozporządzeniem w odniesieniu do konkretnej (konkretnych) nieruchomości w momencie wydania zaświadczenia. Sytuacja nie uległa zmianie po wyzbyciu się przez wnioskodawcę części nieruchomości i powrocie do pierwotnego stanu posiadania. Sąd Apelacyjny ustalił, a ustalenie to nie zostało zakwestionowane, że po sprzedaży części nieruchomości rolnych posiadany przez wnioskodawcę ich ogólny areal odpowiadał wprawdzie pierwotnemu stanowi, ale zmieniła się struktura posiadanej nieruchomości rolnej, co oznacza, iż posiadane przez wnioskodawcę zaświadczenie o niemożności sprzedaży nieruchomości nie stało się przez to aktualne, odpowiadające nowemu stanowi rzeczy. Zarówno po powiększeniu obszaru gospodarstwa, jak i po powrocie do jego poprzedniej wielkości, ale już przy zmienionej strukturze, ustała przesłanka do zwieszenia prawa wnioskodawcy do renty rolniczej w jednej czwartej w postaci braku możliwości sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Zaświadczenie, stwierdzające istnienie tej przesłanki, którym dysponował wnioskodawca, dotyczyło bowiem innej nieruchomości w sensie jej obszaru, a także struktury nieruchomości. Skoro więc jedną z przesłanek zawieszenia wypłaty świadczenia w jednej czwartej jest stwierdzony brak możliwości sprzedaży konkretnych nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, to brak takiego stwierdzenia prowadzi do zastosowania reguły ogólnej zawartej w art. 28 ust. 3, mianowicie, że wypłata ulega zawieszeniu w całości, jeżeli emeryt lub rencista nie zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.

Organ rentowy w skardze kasacyjnej trafnie zarzucił naruszenie art. 84 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z tym przepisem za kwoty nienależnie pobranych świadczeń uważa się między innymi świadczenia wypłacone mimo okoliczności powodujących ustanie prawa do świadczeń albo wstrzymania ich wypłaty w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenie była pouczona o braku prawa do ich pobierania. Ustawodawca nie określił w sposób generalny formy ani treści pouczenia. W decyzjach rolniczego organu rentowego dotyczących świadczenia rentowego wnioskodawcy znajduje się pouczenie, którego treść stanowi powtórzenie regulacji ustawowej dotyczące przesłanek zawieszenia części uzupełniającej emerytury (renty) rolniczej, stwierdzenie, że osoba, która pobrała nienależnie jej świadczenia obowiązana jest do ich zwrotu i że za kwoty nienależnie pobranych świadczeń uważa się świadczenia wypłacane mimo zaistnienia okoliczności

powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo wstrzymania ich wypłaty w całości lub części, jeżeli osoba pobierająca świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania. W celu ustalenia, czy zachodzą okoliczności powodujące zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń świadczeniobiorcy jest obowiązany zawiadomić organ rentowy wypłacający świadczenie między innymi o okolicznościach podanych w ustępie 4 pkt 1-3 (powyżej przytoczonych). Zdaniem Sądu Najwyższego, w sytuacji, kiedy do świadczeniobiorcy została skierowana informacja o warunkach (przesłankach) przyznania (pobierania) świadczenia, a świadczeniobiorca sam doprowadził do zmiany okoliczności uzasadniających powstanie prawa względnie do zmiany jego rozmiarów, należy przyjąć, iż została spełniona przesłanka obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń w postaci pouczenia osoby pobierającej świadczenia o braku prawa do ich pobierania przewidziana art. 84 ust. 2 ustawy systemowej. W wyroku z dnia 17 lutego 2005 r. (powołanym przez Sąd orzekający) Sąd Najwyższy istotnie stwierdził, że abstrakcyjne i ogólne pouczenie przez organ rentowy o okolicznościach powodujących zawieszenie prawa do całości lub części świadczenia nie stwarza obowiązku zwrotu bezprawnie pobranych świadczeń, jednak teza ta została sformułowana w sytuacji, kiedy do zmiany w zakresie prawa do świadczeń doszło w wyniku zmiany stanu prawnego.

Z przytoczonych motywów orzeczono jak w sentencji wyroku.

=====