



Sygn. akt I UK 27/04

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2004 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Roman Kuczyński (sprawozdawca)

Protokolant Wanda Cabaj

w sprawie z wniosku Z. B.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.
o wysokość emerytury dla celów świadczenia przedemerytalnego,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 25 listopada 2004 r.,
kasacji organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w K.
z dnia 9 października 2002 r., sygn. akt III AUa .../02,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 18 grudnia 2001 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. zmienił decyzję Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w C. z dnia 8 sierpnia 2001 r., odmawiającą Z. B. ustalenia wysokości emerytury dla

potrzeb świadczenia przedemerytalnego w ten sposób, że przekazał sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, powołując się na przepis art. 37a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 25, poz. 128 ze zm.), a mianowicie, że prawo do świadczeń przedemerytalnych ustala i przyznaje starosta, a wypłaca je powiatowy urząd pracy.

Powyższy wyrok organ rentowy zaskarżył apelacją, zarzucając naruszenie art. 37k ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r., zarzucając, iż zaskarżoną decyzją odmówił ustalenia wysokości emerytury, a nie prawa do świadczenia przedemerytalnego i w zakresie tym był uprawniony do merytorycznego badania, czy przedstawione okresy składkowe i nieskładkowe mogą być doliczone do wymaganego 40-letniego stażu pracy.

Wyrokiem z dnia 9 października 2002 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. oddalił apelację organu rentowego. Sąd drugiej instancji podniósł, że Powiatowy Urząd Pracy w W. wystąpił do organu rentowego z wnioskiem o ustalenie wysokości świadczenia przedemerytalnego dla Z. B. ur. 1 sierpnia 1945 r., załączając do akt dokumenty dotyczące jego zatrudnienia, natomiast organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję skierowaną wprost do zainteresowanego, odmawiającą ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego z uzasadnieniem, iż nie uznaje zajęć praktycznych w Kopalni „J.” w okresie nauki w szkole od dnia 1 września 1960 r. do dnia 30 czerwca 1963 r. ze względu na brak zaświadczenia stwierdzającego zawarcie umowy o pracę pomiędzy uczniem a zakładem pracy. Jeżeli zatem zgodnie z art. 37o ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. prawo do zasiłków i świadczeń przedemerytalnych ustalają oraz zasiłki wypłacają urzędy pracy i świadczenia te są finansowane z budżetu państwa w ramach dotacji dla Funduszu Pracy (ust. 2), to oznacza, że decyzje w przedmiocie spełnienia warunków do nabycia tych świadczeń wydawane są i zaskarżane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie Kodeksu postępowania cywilnego, gdyż nie są to sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 k.p.c. Natomiast według powołanego w apelacji art. 37k ust. 3 omawianej ustawy, organ rentowy na wniosek odpowiedniego urzędu, wydaje decyzję, ustalającą wysokość emerytury (w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego) i do tego postępowania stosuje się

odpowiednio przepisy dotyczące postępowania w sprawie świadczeń emerytalnych. Tymczasem organ rentowy przekroczył swoje uprawnienia, albowiem odmawiając ustalenia wysokości emerytury, oparł się na merytorycznym rozstrzygnięciu co do jednej z przesłanek, to jest odmówił uznania określonego stażu pracy do czego wymieniony przepis go nie uprawniał. Urząd pracy jest zobowiązany przekazać organowi rentowemu dowody istnienia okresów składkowych i nieskładkowych, w tym także okresów uzupełniających umożliwiających ustalenie podstawy wymiaru świadczenia, a także określenie daty, od której świadczenie przedemerytalne ma być wypłacane, gdyż ma to znaczenie dla określenia kwoty bazowej i liczby ostatnich lat kalendarzowych, przyjmowanych dla ustalenia podstawy wymiaru według obowiązujących obecnie przepisów ustawy z dnia 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.). Organy rentowe nie mogą zatem w istocie decydować o spełnieniu warunków ustawowych dla przyznania świadczeń przedemerytalnych a przez to o prawie do takiego świadczenia. Co najwyżej mogą wyrażać swe wątpliwości co do przesłanek przyjętych do przyznania określonych świadczeń, lecz nie decydować o nich we własnym zakresie.

Wyrok Sądu drugiej instancji zaskarżył kasacją organ rentowy zarzucając naruszenie przepisów art. 37k ust. 4,5,6 i 7a ustawy z dnia 14 grudnia 1984 r. i art. 37k ust. 1 pkt. 3 tej ustawy.

Zdaniem organu rentowego jest on przez wymienione przepisy zobowiązany do starannego ustalenia stażu emerytalnego, a dopiero potem może przystąpić do wyliczenia wysokości emerytury, która jest wypadkową kwoty bazowej, podstawy wymiaru i ilości okresów składkowych i nieskładkowych, a ustalenie faktycznego okresu uprawniającego do emerytury wpływa bezpośrednio na wysokość emerytury, a tym samym na wysokość świadczenia emerytalnego.

Sąd Najwyższy rozważył, co następuje:

Kasacja okazała się uzasadniona. Kwestia uprawnień organu rentowego w przedmiocie ustalenia wysokości emerytury w celu określenia wysokości świadczenia przedemerytalnego została rozstrzygnięta w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2003 r., III UZP 1/03 (OSNAPIUS 2003, nr 13, poz. 317). Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że organ rentowy uprawniony jest do wydania

decyzji ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego, nie zaś do przesądzenia prawa do niego, jednakże nie może to być oderwane z jednej strony od regulacji zawartej w tej ustawie, z drugiej zaś od treści przepisu art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118), który winien być wprost stosowany przy ustalaniu wysokości świadczenia przedemerytalnego (art. 37k ust. 7a ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu). W myśl tego ostatnio wymienionego przepisu emerytura (jej wysokość) wynosi: 24% kwoty bazowej, o której mowa w art. 19, po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych i po 0,7% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów nieskładkowych. Zróżnicowanie uwzględnionego dla obliczenia wysokości emerytury procentu podstawy jej wymiaru, innego za każdy rok okresów składkowych i nieskładkowych, obliuguje więc organ rentowy do zakwalifikowania okresów zatrudnienia wykazanych we wniosku urzędu pracy do jednego z wymienionych okresów.

„Warunki konieczne dla przyznania świadczenia przedemerytalnego określa w sposób wyczerpujący ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, wskazując nadto wysokość tego świadczenia. Mimo, że nie ma ono charakteru świadczenia z ubezpieczenia społecznego, finansowane jest bowiem z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy, organ rentowy z mocy prawa jest wyłącznie uprawniony do ustalenia wysokości emerytury w celu ustalenia wysokości tego świadczenia. Fakt, że świadczenia te ustala i przyznaje starosta, a wypłaca powiatowy urząd pracy, oznacza, że decyzja starosty przyznająca prawo do tego świadczenia, musi być poprzedzona ustaleniem, iż zachodzą warunki określone w art. 37k ust. 1 ustawy, w tym warunek posiadania okresu uprawniającego do emerytury. Decyzja taka zawiera więc w sobie dwa elementy: stwierdzenie, że zachodzą ustawowe podstawy dla przyznania świadczenia oraz określenie oznaczonego co do wysokości świadczenia. Jest więc rezultatem z jednej strony przesądzenia, że zaistniały ustawowe podstawy dla przyznania świadczenia (kompetencja starosty), z drugiej zaś określenia wysokości świadczenia na podstawie decyzji ustalającej wysokość emerytury (kompetencja organu rentowego). Niewątpliwie wynika z tego, że decyzja przyznająca

świadczenie przedemerytalne, należąca do wyłącznej kompetencji starosty, z woli ustawodawcy, musi być poprzedzona decyzją o ustaleniu wysokości emerytury w celu ustalenia wysokości świadczenia, tę zaś – na wniosek powiatowego urzędu pracy – wydaje organ rentowy, stosując odpowiednio przepisy dotyczące postępowania w sprawach świadczeń emerytalnych. Wskazane odesłanie oznacza, że odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy Działu IX ustawy o emeryturach i rentach z FUS – Postępowanie w sprawach świadczeń i wypłata świadczeń. Organ rentowy więc nie decyduje o uprawnieniu do tego świadczenia, ustala jedynie wysokość emerytury w celu ustalenia wysokości świadczenia, nie może to jednak oznaczać, że wniosek ewentualnego płatnika świadczenia o ustalenie jego wysokości, wiąże organ rentowy w zakresie istnienia samego prawa do tego świadczenia. Prawo to, jak wyżej wspomniano, ustala bowiem starosta (art. 37k ust. 3 w związku z art. 37o ust. 1 ustawy), ale dopiero po wydaniu decyzji organu rentowego ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia wysokości świadczenia. Tak więc decyzja organu rentowego bądź to ustala wysokość emerytury, bądź też odmawia takiego ustalenia w sytuacji gdy brak po temu warunków (brak wystarczających okresów składkowych i nieskładkowych). Dla wyliczenia wysokości emerytury konieczne jest zakwalifikowanie wskazanych w kwestionariuszu okresów jako składkowych lub nieskładkowych. W tym, w sposób oczywisty mieści się prawo organu rentowego do zakwestionowania okresów wskazanych przez osobę ubiegającą się o świadczenie przedemerytalne. Taka decyzja podlega kontroli sądu powszechnego (art. 37k ust. 5 ustawy w związku z art. 476 § 2 pkt 4 KPC) jako sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, mimo że samo świadczenie przedemerytalne – wchodząc do katalogu szeroko pojętego systemu zabezpieczeń społecznych – nie jest częścią systemu ubezpieczeń społecznych (art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Dla przesądzenia przez starostę istnienia prawa do świadczenia przedemerytalnego, decyzja ZUS ma charakter prejudycjalny, co oznacza, iż kompetencje obu tych organów są rozdzielne – aczkolwiek nie sposób nie zauważyć, że skutkiem decyzji organu rentowego może być negatywna dla zainteresowanego decyzja starosty, podlegająca zaskarżeniu w innym trybie, przewidzianym przepisami KPA.

Jest bezsporne, że odmowa ustalenia przez organ rentowy wysokości emerytury w przedstawionym postępowaniu, może w przyszłości spowodować odmowę przyznania emerytury – świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Wynika to wprost z art. 21 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, według którego podstawę wymiaru emerytury dla osoby, która wcześniej pobierała świadczenie przedemerytalne na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, stanowi podstawa wymiaru emerytury przyjęta do ustalenia świadczenia przedemerytalnego – w wysokości uwzględniającej wszystkie kolejne waloryzacje przypadające w okresie następującym po ustaleniu prawa do świadczenia przedemerytalnego albo podstawa wymiaru ustalona na nowo w myśl art. 15”.

Z powyższych rozważań wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych może odmówić ustalenia, na wniosek powiatowego urzędu pracy, wysokości emerytury w celu ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego, w związku z uznaniem, że osoba ubiegająca się o to świadczenie, nie spełnia warunku posiadania wymaganego okresu zatrudnienia, od którego zależy prawo do emerytury.

W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹³ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.