

Sygn. akt III UZP 6/17

UCHWAŁA

Dnia 19 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

SSN Andrzej Wróbel

Protokolant Małgorzata Beczek

w sprawie z odwołania B. K.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O.

o wysokość emerytury,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 19 października 2017 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 5 maja 2017 r., sygn. akt III AUa (...),

"czy przy przyznaniu emerytury i obliczeniu jej wysokości po złożeniu przez ubezpieczoną w dniu 25 stycznia 2016 r. wniosku o wypłatę i przeliczenie świadczenia - na podstawie art. 26 w związku z art. 55 i art. 55a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach FUS - osobie, która pobierała wcześniejszą emeryturę od dnia 01 września 2006 r. po ukończeniu 59 lat na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela, a prawo do emerytury w powszechnym wieku *ex lege* nabyła na mocy art. 27 ust 2 FUS dnia 29 listopada 2007 r., to jest przed wprowadzeniem z dniem 01 stycznia 2013 r. przepisu art. 25 ust 1 b FUS - należy zastosować pomniejszenie o kwoty stanowiące sumę kwot pobranych wcześniej emerytur w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składek na ubezpieczenie zdrowotne, wynikające z tego przepisu, jak i z przepisu art. 55 a ust 2 FUS";

podjął uchwałę:

Przy ustalaniu wysokości emerytury na podstawie art. 26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.) ubezpieczonemu, o którym mowa w art. 55 w związku z art. 55a ust. 1 tej ustawy, podstawę obliczenia świadczenia pomniejsza się o sumę kwot emerytury pobranej przed ustaleniem prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne (art. 55a ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) także wtedy, gdy określone w art. 27 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych warunki uprawniające do emerytury spełnił przed 1 maja 2015 r., a z wnioskiem o świadczenie wystąpił po tej dacie.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...), w związku z rozpoznawaniem sprawy z powództwa B. K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. o wysokość emerytury na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. od wyroku Sądu Okręgowego w E. z dnia 17 sierpnia 2016 r., przedstawił w trybie art. 390 § 1 k.p.c. Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne następującej treści: „Czy przy przyznaniu emerytury i obliczeniu jej wysokości po złożeniu przez ubezpieczoną w dniu 25 stycznia 2016 r. wniosku o wypłatę i przeliczenie świadczenia - na podstawie art. 26 w związku z art. 55 i art. 55a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach FUS - osobie, która pobierała wcześniejszą emeryturę od dnia 1 września 2006 r. po ukończeniu 59 lat na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela, a prawo do emerytury w powszechnym wieku *ex lege* nabyła na mocy art. 27 ust. 2 FUS dnia 29 listopada 2007 r., to jest przed wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisu art. 25 ust. 1b FUS - należy zastosować pomniejszenie o kwoty stanowiące sumę kwot pobranych

wcześniej emerytur w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składek na ubezpieczenie zdrowotne, wynikające z tego przepisu, jak i z przepisu art. 55a ust. 2 FUS?”.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco: B. K., urodzona 29 listopada 1947 r., od dnia 1 września 2006 r. miała ustalone prawo do emerytury, której wypłata była zawieszona w związku z kontynuowaniem zatrudnienia (decyzja z dnia 25 września 2006 r.). Decyzją z dnia 29 stycznia 2009 r. ponownie ustalono wysokość emerytury (w związku ze zmianą stażu pracy) oraz wznowiono wypłatę tego świadczenia. W związku z kontynuowaniem zatrudnienia przez ubezpieczoną decyzjami z dnia 11 marca 2009 r. oraz z dnia 6 stycznia 2010 r., 23 października 2010 r., 9 lipca 2010 r., 8 marca 2011 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonał przeliczenia świadczenia. Decyzją z dnia 11 października 2011 r. organ rentowy wstrzymał wypłatę emerytury w związku z kontynuowaniem zatrudnienia, a następnie decyzją z dnia 3 września 2011 r. wznowił jej wypłatę. Kolejnymi decyzjami z dnia 4 września 2012 r. i 6 września 2012 r. organ rentowy dokonał przeliczenia świadczenia. W dniu 25 stycznia 2016 r. ubezpieczona B. K. złożyła do organu rentowego wnioski o przyznanie jej świadczenia emerytalnego w związku z ukończeniem powszechnego wieku emerytalnego i ustalenie emerytury zgodnie z art. 55 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2017 r., poz. 1383 ze zm.; dalej jako: „ustawa emerytalna”). Decyzją z dnia 16 marca 2016 r. organ rentowy przyznał od dnia 1 stycznia 2016 r. B. K. emeryturę, ustalając jej wysokość wg dwóch wariantów. Emerytura ustalona na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej została wyliczona na kwotę 3.961,04 zł brutto, natomiast zgodnie z przepisami art. 24-26 ustawy emerytalnej - na kwotę 3.690,99 zł brutto.

Sąd Okręgowy w E. wyrokiem z dnia 17 sierpnia 2016 r. zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 16 marca 2016 r. w ten sposób, że przyznał wnioskodawczyni prawo do obliczenia emerytury na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej bez pomniejszenia o kwotę pobranej wcześniej emerytury.

Sąd pierwszej instancji stanął na stanowisku, że taką sytuację, jaka zaistniała w stanie faktycznym w niniejszej sprawie, należy oceniać analogicznie do

szeregu innych sytuacji, w których ustawodawca zmieniał warunki nabywania prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Przywołał orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że moment nabycia prawa do emerytury określa art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej, ustanawiający generalną zasadę, zgodnie z którą prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Nabycie prawa do świadczenia następuje więc *ex lege* i co do zasady nie jest uzależnione ani od złożenia przez ubezpieczonego stosownego wniosku, ani też od ustalenia (potwierdzenia) tego prawa decyzją organu rentowego, która ma jedynie charakter deklaratoryjny. Nowa ustawa nie może pozbawić ubezpieczonego prawa, które nabył na mocy poprzedniej regulacji (ustawy). Zdaniem Sądu Okręgowego, jeżeli ustawodawca najpierw (do 1 stycznia 2013 r.) nie różnicował sytuacji osób korzystających z wcześniejszej emerytury i osób niekorzystających z tego przywileju w zakresie obliczania wysokości emerytury należnej w wieku powszechnym na podstawie art. 24 ustawy emerytalnej, a następnie (od 1 stycznia 2013 r.) sformułował nową zasadę w postaci pomniejszania wysokości podstawy emerytury, o której mowa w art. 24, o sumę wcześniej pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, to brak było podstaw, by zasadę tę odnosić do ubezpieczonych, którzy prawo do wcześniejszej emerytury uzyskali przed 1 stycznia 2013 r., tj. przed wejściem w życie tej nowej regulacji.

Sąd Apelacyjny przy rozpoznawaniu apelacji od tego wyroku, powziął wątpliwości przedstawione w zagadnieniu prawnym, wskazując że z jednej strony nie sposób odmówić zasadności poglądom akcentującym zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w jej ramach - zasadę ochrony praw nabytych, za czym opowiedział się Sąd pierwszej instancji, a do przyjęcia którego to stanowiska skłania się Sąd odwoławczy. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (lojalności państwa względem obywateli) jest tzw. zasadą pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego. Zasada zaufania, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i

należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady, a jej treść sprowadza się do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Drugą zasadą pochodną, wynikającą bezpośrednio z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, stanowi zasada właściwej (poprawnej) legislacji, zgodnie z którą przepisy prawa powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny, zrozumiały dla ich adresatów. Na czoło wysuwa się zagwarantowanie pewności i bezpieczeństwa prawnego obywatelom. Najważniejszą zasadą tzw. drugiego stopnia, wynikającą z zasady poprawnej legislacji, jest wymóg określoności prawa, odnoszący się do relacji między państwem i obywatelami - adresatami danej regulacji, którzy mają prawo oczekiwać jej czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych, a także nierozmijania się jej skutków z intencjami prawodawcy.

Z tego względu Sąd Apelacyjny skłonny byłby uznać, że prokonstytucyjna wykładnia art. 25 ust. 1b oraz art. 55a ust. 2 ustawy emerytalnej prowadzić powinna do wniosku, iż przy przyznaniu emerytury i obliczeniu jej wysokości po złożeniu przez ubezpieczonego w dniu 25 stycznia 2016 r. wniosku o wypłatę i przeliczenie świadczenia - na podstawie art. 26 w związku z art. 55 i art. 55a tej ustawy - osobie, która pobierała wcześniejszą emeryturę od dnia 1 września 2006 r. po ukończeniu 59 lat na podstawie art. 88 Karty Nauczyciela, a prawo do emerytury w powszechnym wieku *ex lege* nabyła na mocy art. 27 ust. 2 ustawy emerytalnej dnia 29 listopada 2007 r., to jest przed wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisu art. 25 ust. 1b, nie należy stosować pomniejszenia o kwoty stanowiące sumę kwot pobranych wcześniej emerytur w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składek na ubezpieczenie zdrowotne, wynikającego z tego przepisu, jak i z przepisu art. 55a ust. 2 ustawy emerytalnej.

Z drugiej strony, Sąd Apelacyjny dostrzegł, że nie sposób odmówić racjonalności argumentacji powoływanej na poparcie poglądu o konieczności stosowania przepisów w kształcie obowiązującym w dacie, w której przyznano prawo do wypłaty świadczenia, które to stanowisko zakłada, że o ile ocena spełnienia warunków do nabycia prawa do świadczenia następuje według

przesłanek warunkujących nabycie tego prawa obowiązujących w dacie spełnienia ostatniej przesłanki, o tyle określenie wysokości świadczenia związane jest z datą złożenia wniosku o świadczenie. W okresie nabywania prawa do emerytury zmiany warunków jego nabycia są możliwe; konstytucyjnie niedopuszczalne jest natomiast zniesienie prawa do emerytury (jeszcze nienabytego). Za koncepcją tą przemawia literalna wykładnia art. 100 ust. 1 i art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej, jak również fakt braku przepisów intertemporalnych w odniesieniu tak do normy z art. 25 ust. 1b, jak i art. 55a ust. 2 tej ustawy, sugerujący konieczność stosowania nowego prawa do sytuacji prawnych „w toku”. Nadto, niewątpliwie, zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru bezwzględnego. Trybunał Konstytucyjny, wielokrotnie podkreślając doniosłość stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczał jednocześnie, że ustawodawca ma prawo modyfikowania opartych na tych przepisach praw słuszenie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych. Trybunał Konstytucyjny uznawał nadto, że ubezpieczony musi liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść zainteresowanych, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do istniejących warunków.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odnosząc się do przedstawionego zagadnienia, należy w pierwszej kolejności wskazać, że ubezpieczona jest osobą urodzoną przed 1 stycznia 1949 r. Z uwagi na to, że o świadczenie emerytalne w wieku powszechnym wystąpiła po 1 maja 2015 r., możliwość wyliczenia jej emerytury według zasad kapitałowych wynika z art. 55a ustawy emerytalnej, z uwzględnieniem ust. 2 tego artykułu, zgodnie z którym, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę, do której miał ustalone prawo przed ustaleniem prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, określonego w art. 27 ust. 2 i 3, podstawę obliczenia emerytury zgodnie z art. 26 pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny będzie się zatem koncentrować

na przedstawionej powyżej regulacji prawnej.

Źródłem wątpliwości Sądu odwoławczego jest to, czy w odniesieniu do ubezpieczonej zastosowanie znajdą przepisy dotyczące ustalania wysokości tego świadczenia obowiązujące w momencie złożenia przez nią wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego w związku z ukończeniem powszechnego wieku emerytalnego i ustalenie emerytury (zgodnie z którymi podstawę obliczenia emerytury pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot już pobranych emerytur), czy też - z uwagi na zasady konstytucyjne i wynikającą z nich zasadę ochrony emerytalnych praw nabytych - należy zastosować przepisy wcześniejsze, obowiązujące w momencie nabycia prawa do emerytury i dla wnioskodawczynie korzystniejsze.

Zgodnie z art. 100 ustawy emerytalnej, prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. Nabycie prawa nie przesądza jednak o możliwości jego realizacji, gdyż zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej, świadczenia wypłaca się, poczynając od dnia powstania do nich prawa, nie wcześniej jednak niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu.

W tym kontekście zasadne jest pytanie, czy nowa regulacja dotycząca ustalania wysokości świadczenia może być rozumiana jako naruszenie prawa nabytego. Odnosząc się do tej kwestii, trzeba wskazać, że do naruszenia prawa nabytego prawem o skutku retrospektywnym doszłoby wówczas, gdyby nowe prawo formułowało np. nowe, dodatkowe przesłanki nabycia prawa do emerytury lub też modyfikowało istniejące, np. wprowadzając wymaganie wyższego wieku lub dłuższego stażu. Stwierdzenie naruszenia prawa nabytego nie jest jednak oczywiste w odniesieniu do modyfikacji metody ustalania wysokości świadczeń. Czym innym jest bowiem prawo do emerytury nabyte na mocy art. 100 ustawy emerytalnej, czym innym zaś prawo do określonej wysokości świadczenia, o którym mowa może być dopiero wówczas, gdy wysokość ta zostanie ustalona decyzją organu rentowego. Deklaratoryjny charakter decyzji organu i zasada ustawowej gwarancji nie stoją na przeszkodzie temu rozumowaniu. Zasada ustawowej gwarancji oznacza bowiem, że parametry i sposób ustalania wysokości świadczenia uregulowane są ustawowo (mogą zatem podlegać zmianom), a organ

rentowy jest związany przepisami ustawy i nie może z ich pominięciem ustalić wysokości świadczenia. Oznacza to, że ochronie konstytucyjnej podlega nabyte niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa: wiek, staż itp.) od momentu jego nabycia z mocy prawa, natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku (prawo nabyte realizowane). Do urzeczywistnienia i konkretyzacji prawa i/lub wysokości emerytury wymagany jest wniosek zainteresowanego, o którym mowa w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej, niezbędny do ustalenia prawa do świadczeń określonych w ustawie. Świadczenia te wypłaca się bowiem, poczynając od dnia powstania prawa do wnioskowanego świadczenia, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 129 ust. 1 ustawy). Taki stan rzeczy oznacza, że wprowadzie prawo do emerytury powstaje z mocy prawa z dniem spełnienia wszystkich przesłanek wymaganych do jego nabycia, ale niezbędne jest także potwierdzenie tego prawa w celu uruchomienia wypłaty ustalonego świadczenia w określonej wysokości, które wymaga złożenia stosownego wniosku i jego rozpoznania w stanie prawnym adekwatnym dla jego oceny. Dopiero rozpoczęcie wypłaty świadczeń wywołuje problem konieczności ochrony ich ekonomicznej wartości. Inaczej rzecz ujmując, bez złożenia wymaganego wniosku o ustalenie, tj. potwierdzenie przesłanek nabycia prawa do emerytury, nie zostanie ono urzeczywistnione jako świadczenie przysługujące w określonej wysokości od konkretnie oznaczonego miesiąca. Oznacza to, że wniosek emerytalny, o którym mowa w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej, stanowi warunek *sine qua non* dopełnienia, urzeczywistnienia i konkretyzacji przysługującego z mocy prawa do emerytury. Rozpoznanie wniosku o ustalenie prawa do emerytury wymaga potwierdzenia tego prawa oraz jego wysokości według stanu prawnego obowiązującego, tj. aktualnego w dacie złożenia wniosku, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Inaczej rzecz ujmując, prawem nabytym jest prawo do emerytury po spełnieniu warunków ustawowych (art. 100 ustawy emerytalnej), a nie prawo do emerytury w określonej wysokości, która może być wyliczona dopiero wówczas, gdy ubezpieczony złoży wniosek o wypłatę tego świadczenia.

Za motywami wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2017 r., II UK 381/16 (LEX nr 2376896) dodać można, że skorzystanie z przywileju przejścia i pobrania wcześniejszych emerytur na podstawie przepisów szczególnych dotyczących emerytur dla niektórych ubezpieczonych uzasadnia i proporcjonalnie usprawiedliwia pomniejszenie podstawy wymiaru emerytury ustalonej na podstawie art. 24 ust. 1 i nast. ustawy emerytalnej o sumy poprzednio pobranych wcześniejszych emerytur, przy zastosowaniu mechanizmu ustalania wysokości świadczeń emerytalnych w zależności od proporcjonalnego prognozowanego „średniego trwania życia” osoby uprawnionej, ponieważ osobom uprawnionym do takich samych rodzajowo świadczeń powinna przysługiwać emerytura ustalana według takich samych (równych) zasad obliczania jej wysokości bez względu na datę złożenia wniosku emerytalnego. Każdy mechanizm ustalania wysokości świadczeń emerytalnych ma określone uwarunkowania majątkowe, które gwarantują prawem określoną wysokość ustalanych emerytur w prognozowanych długoterminowych okresach ich pobierania, przede wszystkim ze względu na zgromadzony kapitał składkowy, który pomniejszają wcześniej wypłacone kwoty pobranych długoterminowych świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Taki stan rzeczy usprawiedliwia ustawowe modyfikowanie wysokości emerytur ze względu na wcześniejsze pobranie i spożytkowanie tych samych rodzajowo, choć wcześniejszych świadczeń emerytalnych, które uszczupliły zgromadzony indywidualny kapitał emerytalny oraz fundusz ubezpieczeń społecznych, z którego emerytury są wypłacane.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało uznać, że przy ustalaniu wysokości emerytury na podstawie art. 26 ustawy emerytalnej ubezpieczonemu, o którym mowa w art. 55 w związku z art. 55a ust. 1 tej ustawy, podstawę obliczenia świadczenia pomniejsza się o sumę kwot emerytury pobranej przed ustaleniem prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne (art. 55a ust. 2 ustawy emerytalnej) także wtedy, gdy określone w art. 27 ustawy emerytalnej warunki uprawniające do emerytury spełnił przed 1 maja 2015 r., a z wnioskiem o świadczenie wystąpił po tej dacie.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

r.g.