



Sygn. akt II UK 543/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Beata Gudowska (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku M. S.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi [...]
o rozliczenie świadczenia emerytalnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 listopada 2017 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego [...]
z dnia 7 kwietnia 2016 r.,

1. oddala skargę

**2. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział [...]
kwotę 2400 zł (dwa tysiące czterysta) na rzecz M.S. tytułem
zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2016 r. Sąd Apelacyjny [...], III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uwzględnił apelację M.S..

od wyroku Sądu Okręgowego [...] z dnia 9 czerwca 2015 r. i – zmieniając ten wyrok oraz decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział [...] z dnia 12 czerwca 2014 r. – nakazał Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wydanie decyzji w przedmiocie rozliczenia przychodu uzyskanego przez wnioskodawczynię w 2010 r. i podjęcia wypłaty emerytury ze względu na zastosowanie art. 104 ust. 7 i 8 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 748 ze zm., dalej „ustawa o emeryturach i rentach z FUS”). Zmienionym wyrokiem Sądu pierwszej instancji oddalono odwołanie z przyczyny niezłożenia informacji o wysokości uzyskanego przychodu do końca lutego 2011 r. Wniosek został złożony w dniu 13 marca 2014 r., a więc – jak przyjął Sąd – po upływie trzyletniego terminu do wydania decyzji przeliczeniowej, określonego w art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W ocenie Sądu pierwszej instancji, termin przewidziany w tym przepisie ma zastosowanie nie tylko do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, lecz także do wypłaty świadczeń zawieszonych, nierozliczonych po zakończeniu roku osiągania przychodu.

Sąd drugiej instancji przyjął, że stanowisko Sądu pierwszej instancji jest oparte na niesprecyzowanej tezie o przedawnieniu roszczenia wnioskodawczyni i zważył, iż ze względu na jego charakter, roszczenie zgłoszone przez wnioskodawczynię, jako roszczenie o ustalenie, nie podlega przedawnieniu. Jednocześnie zauważył brak regulacji przewidującej dla ubezpieczonego termin, którego musiałby bezwzględnie dochować pod rygorem utraty prawa do złożenia wniosku o rozliczenie przychodu za dany rok kalendarzowy, jeżeli jego prawo do emerytury zostało zawieszone. Za bezpodstawne uznał przyjęcie przez Sąd pierwszej instancji, że miałyby to być termin trzyletni od dnia, w którym powinna być wydana decyzja o zawieszeniu świadczenia, przez analogię traktowana jak decyzja o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń.

Skarga kasacyjna organu rentowego została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 127 ustawy o emeryturach i

rentach z FUS w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania i zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 58, poz. 290; dalej „rozporządzenie z dnia 22 lipca 1992 r.”) przez przyjęcie, że wniosek o rozliczenie przychodu za dany rok kalendarzowy może być złożony bez ograniczeń czasowych. Skarżący wskazał, że przepisy te nakładają także na ubezpieczonych niepobierających świadczeń, obowiązek zawiadamiania organu rentowego o wysokości osiągniętych przychodów w roku poprzednim (§ 5 rozporządzenia) do końca lutego każdego roku, z konsekwencją niezachowania tego terminu przewidzianą w art. 138 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zarzucił, że Sąd drugiej instancji błędnie wyłożył także ten przepis i nie zastosował go, przyjąwszy, że dotyczy wyłącznie obowiązku zwrotu świadczenia nienależnie pobranego, podczas gdy – zgodnie z jego brzmieniem – odnosi się on do „kwot nienależnie pobranych świadczeń w związku z osiągnięciem przychodów, o których mowa w art. 104 ust. 1”, tj. także tych, które w wyniku rozliczenia świadczenia za wskazany okres mogą przysługiwać jako zwrot świadczenia zawieszonego w związku z osiąganiem przychodu poniżej ustawowych limitów.

Skarżący podniósł również naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 2, art. 227, 382 i 378 § 1 k.p.c. przez nierozważenie wszystkich zarzutów zgłoszonych w odpowiedzi na odwołanie, a w szczególności tego, że ubezpieczona, mimo pouczenia o obowiązku dostarczenia do organu rentowego informacji o wysokości przychodu osiągniętego w 2010 r., nie dokonała tego w terminie wynikającym z ustawy emerytalnej oraz rozporządzenia z dnia 22 lipca 1992 r.

W ocenie skarżącego, kwestią sporną było to, czy ubezpieczona, której przysługiwało prawo do emerytury i której wypłata została zawieszona, mogła skutecznie domagać się rozliczenia przychodu za 2010 r. we wniosku z dnia 13 marca 2014 r. Powołując się na czytelną intencję ustawodawcy usunięcia przewlekania rozliczeń, organ rentowy wyraził pogląd, że temu właśnie ma służyć ograniczenie czasu, za który można żądać zwrotu nienależnie pobranego świadczenia do trzech lat oraz do jednego roku, gdy organ rentowy dysponuje informacjami o okolicznościach powodujących zawieszenie prawa do świadczenia lub wstrzymania jego wypłaty w całości lub w części, a świadczenie jest nadal

ubezpieczonemu wypłacane. Domagał się zastosowania tej zasady także wtedy, gdy emerytura była zawieszona lub zmniejszona, choć ze względu na przychody emeryta, które nie zostały rozliczone bezpośrednio po zakończeniu roku, w którym były osiągane okaże się, że świadczenia przysługiwały mu w pełnej kwocie lub proporcjonalnie obniżonej.

Wyraził zapatrywanie, że gdy w wyniku rozliczenia świadczenia za okres wsteczny okaże się, że świadczeniobiorcy przysługuje zwrot całości lub części świadczenia, rozliczenia nie można dokonać za okres dłuższy niż 3 lata kalendarzowe (rozliczeniowe) poprzedzające rok, w którym wydano decyzję, tak jak nie można żądać zwrotu nienależnie pobranych świadczeń za ten czas.

Ubezpieczona wniosła o oddalenie skargi, uznając za niedopuszczalną wykładnię art. 138 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS abstrahującą od dosłownego jego brzmienia, dotyczącego możliwości zastosowania tego przepisu wyłącznie do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia ustalonego w wyniku rozliczenia przychodu. Zażądała zasądzenia od skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżąca nabyła prawo do emerytury w dniu 1 września 2008 r., pod rządem art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu nadanym od dnia 1 lipca 2000 r. (Dz.U. Nr 9, poz. 118). Przepis ten przewidywał bezwzględny skutek zawieszający korzystanie z prawa do emerytury do czasu rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego praca była wykonywana bezpośrednio przed dniem nabycia prawa. Wypłata przyznanej jej emerytury została zatem zawieszona nie wskutek osiągania przychodu, lecz w związku ze szczególną przesłanką kontynuowania zatrudnienia, wobec której zawieszenie prawa do emerytury następowało niezależnie od wysokości przychodu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2003 r., II UK 146/03, OSNP 2004 nr 16, poz. 4).

Zmiana od dnia 8 stycznia 2009 r. zasad wypłaty emerytur w związku z uchynieniem art. 103 ust. 2a ustawy (por. ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o

emeryturach kapitałowych, Dz.U. Nr 228, poz. 1507) otworzyła możliwość pobierania emerytury mimo kontynuowanego zatrudnienia, na zasadach określonych w art. 104 ust. 1 i 7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, także w kwocie zmniejszonej, stosownie do art. 104 ust. 8 ustawy. Możliwość taka ustała jednak wobec kolejnej zmiany prawa przez wprowadzenie od dnia 1 października 2011 r. przepisu art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS (por. ustawę o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm. w związku z art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 256, poz. 1726) oraz jego uchyceniem tylko w zakresie, w jakim miał zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed dniem 1 stycznia 2011 r. bez konieczności rozwiązania stosunku pracy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12, OTK-A 2012 nr 10, poz. 121).

Emerytury, do których prawo powstało przed dniem 1 stycznia 2011 r., mogły więc być wypłacane stosownie do osiągniętych przychodów tylko w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 1 października 2011 r.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, emeryt obowiązany jest do zawiadomienia organu rentowego o podjęciu działalności, o której mowa w art. 104 ust. 1-4, oraz o wysokości osiąganego przychodu z jej tytułu, a po upływie roku kalendarzowego o wysokości przychodu uzyskanego w poprzednim roku kalendarzowym. Tego rodzaju zawiadomienie jest podstawą oceny, czy – pobierając emeryturę w poprzednim roku – uprawniony nie przekroczył dopuszczalnego progu wysokości przychodu określonego w art. 104 ust. 7 jako 130% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, powodującego zawieszenie prawa do świadczeń lub określonego w art. 104 ust. 8 przychodu w kwocie przekraczającej 70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, powodującego wypłatę zmniejszonego świadczenia.

Ze względu na przedmiot sporu oraz treść sformułowanego przez organ rentowy zagadnienia prawnego jako odpowiedzi na pytanie, czy emeryt może żądać rozliczenia przychodów po upływie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku o rozliczenie, czy też wniosek taki jest ograniczony terminem, w szczególności

wskazanym w art. 138 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, należy stwierdzić, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie ma czasowego ograniczenia żądania wypłaty emerytury ze względu na uzyskany w poszczególnych poprzednich latach kalendarzowych przychód niższy od określonego w art. 104 ust. 7 i 8. W zakresie szczegółowych zasad zawieszania i zmniejszania emerytury i renty termin przewidziano wyłącznie dla czynności poinformowania przez emeryta pobierającego świadczenie o przychodzie osiągniętym w ubiegłym roku kalendarzowym, która powinna być dokonana do końca lutego następnego roku (art. 127 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 22 lipca 1992 r.). Obowiązek poinformowania o przychodzie ubiegłorocznym obciąża odpowiednio emeryta, jego pracodawcę i zleceniodawcę (art. 127 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Skutek niedopełnienia obowiązku ujawnienia przychodu w terminie określonym rozporządzeniem, tj. zaniechanie przez ubezpieczonego, stanowi – co trafnie wskazał skarżący – sankcja w postaci żądania zwrotu świadczeń wypłaconych mimo zaistnienia okoliczności powodujących ustanie lub zawieszenie prawa do świadczeń albo wstrzymanie wypłaty świadczeń w całości lub w części, jeżeli osoba pobierająca świadczenia była pouczona o braku prawa do ich pobierania albo świadczeń wypłaconych w przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenia (art. 138 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Ten skutek, stwierdzany w decyzji wydanej z urzędu, dotyczy oczywiście tylko osób, którym wypłata emerytury nie została wstrzymana i pobrały ją jako świadczenie nienależne. Jasne jest, że sankcja ta nie ma żadnego powiązania z sytuacją osoby, która świadczeń nie pobrała, zatem konstruowanie przez organ ubezpieczeń społecznych analogii do zasad przewidzianych w art. 138 ustawy budzi wątpliwości, zwłaszcza w świetle zasady ścisłej wykładni przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Wykładnia gramatyczna może być uzupełniana systemową lub funkcjonalną, ale zasada *clara non sunt interpretanda* dotyczy w szczególności przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Nie można nie zauważyć, że organ rentowy nieprecyzyjnie wskazywał na

sposób zastosowania art. 138 ust. 5 ustawy w okolicznościach, w których dopuszczał wypłatę całości lub części świadczenia w wyniku rozliczenia przychodu. Raz twierdził, że ubezpieczony musi bezwzględnie dochować trzyletniego terminu pod rygorem utraty prawa do złożenia wniosku, a innym razem, że rozliczenia nie można dokonać za okres dłuższy niż 3 lata kalendarzowe (rozliczeniowe) poprzedzające rok, w którym wydano decyzję, stawiając ryzykowną tezę, że emerytura wyrównana na wniosek złożony po upływie 3 lat od końca okresu, którego rozliczenia dotyczył byłaby świadczeniem nienależnym. W każdym razie nie odniósł się do wątpliwości, czy „okres nie dłuższy niż 3 lata kalendarzowe poprzedzające rok, w którym wydano decyzję o rozliczeniu świadczenia” oznacza okres przedawnienia, czy też określa ograniczenie dochodzenia kwot do wysokości świadczeń za ten okres.

Sąd drugiej instancji rozważał zastosowanie konstrukcji przedawnienia roszczenia na zasadach ogólnych prawa cywilnego. Do jego wywodów należy dodać, że nie chodziłoby w istocie o przedawnienie, lecz o prekluzję, równoznaczną z definitywną utratą, czyli wygaśnięciem roszczenia wskutek upływu czasu. Należy jednak stwierdzić, że nie jest to właściwa podstawa rozstrzygnięcia w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Przedawnienie oznacza utratę roszczenia, żądania, domagania się, złożenia wniosku, tymczasem decyzja o żądaniu zwrotu nienależnego świadczenia może być wydana w każdym czasie, gdy tylko organ rentowy poweźmie wiadomość o nienależnej wypłacie. Nie ma mowy o przedawnieniu wystąpienia o zwrot nienależnie pobranego świadczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2007 r., I UK 90/07, OSNP 2008 nr 19-20, poz. 301, z dnia 16 grudnia 2008 r., I UK 154/08, OSNP 2010 nr 11-12, poz. 148 oraz z dnia 3 lutego 2010 r., I UK 210/09, Palestra 2011 nr 1-2, s. 124 i z dnia 6 stycznia 2009 r., II UK 124/08, OSNP 2010 nr 13-14, poz. 169).

W rezultacie w art. 138 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie należy doszukiwać się terminu ograniczającego czas żądania zwrotu nienależnego świadczenia, natomiast stwierdzić brak przesłanek do stosowania przepisów o przedawnieniu. Zgodne z *ratio* tej regulacji jest ograniczenie wysokości żądania zwrotu świadczeń; chodzi o ograniczenie kwoty zwrotu do wartości

nieprzekraczającej kwot odpowiadającym świadczeniom pobranym za okres 3 lat.

Rozważania te są przydatne do oceny sytuacji emeryta domagającego się przeliczenia emerytury za okresy wsteczne w takim w zakresie, w jakim prowadzą do stwierdzenia, że wniosek o ustalenie, czy wystąpiły okoliczności powodujące zawieszenie lub zmniejszenie emerytury, nie jest ograniczone żadnym terminem, a we wniosku można żądać wypłaty emerytury należnej za okres roczny objęty rozliczeniem, stosownie do § 8 i 9 rozporządzenia z dnia 22 lipca 1992 r., bez ograniczeń wynikających z art. 138 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Świadczenie rozliczone nie ma cech świadczenia nienależenie pobranego choćby z tej przyczyny, że nie można przypisać mu żadnej cechy określonej w art. 138 ust. 2 lub 3 ustawy, ani też – z mocy art. 127 ustawy – emeryt nie jest zobowiązany zawiadomić organu rentowego w okolicznościach, w których nie podjął działalności, o której mowa w art. 104 ust. 1-4, i nie osiągał z tego tytułu przychodu.

Uzasadnia to stwierdzenie o niezasadności skargi kasacyjnej i orzeczenie, jak w sentencji (art. 398¹⁴ k.p.c.). Orzeczenie o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego oparto na podstawie art. 98 § 1 k.p.c.