



Sygn. akt I UK 333/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 sierpnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Halina Kiriło

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M. N.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o prawo do emerytury,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 sierpnia 2016 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 26 marca 2015 r.,

1. uchyła zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego i oddala apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 stycznia 2014 r.,

2. zasądza od organu rentowego na rzecz M. N. kwotę 210 (dwieście dziesięć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania i zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Decyzją z 17 października 2013 r., na podstawie art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 ze zm., dalej jako ustawa o emeryturach i rentach), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (organ rentowy) odmówił M. N. (ubezpieczona) prawa do emerytury, z uwagi na niewykazanie 15 lat pracy w szczególnych warunkach, co zostało stwierdzone prawomocną decyzją z 23 maja 2011 r.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła ubezpieczona, podnosząc, że organ rentowy niesłusznie odliczył od okresu pracy w warunkach szczególnych okres przebywania ubezpieczonej na zasiłku chorobowym.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie, stwierdzając, że prawidłowość poprzedniej decyzji, tj. decyzji z 23 maja 2011 r., odmawiającej ubezpieczonej prawa do emerytury, została potwierdzona prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego z 14 listopada 2012 r., III AUa ...7/12.

Wyrokiem z 14 stycznia 2014 r., Sąd Okręgowy w G. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonej prawo do emerytury.

Sąd Okręgowy ustalił, że organ rentowy decyzjami z 23 maja 2011 r. i 30 czerwca 2011 r. odmówił ubezpieczonej, urodzonej 13 kwietnia 1956 r., prawa do emerytury z tytułu wykonywania pracy w warunkach szczególnych oraz prawa do emerytury nauczycielskiej z powodu niewykazania przez ubezpieczoną 15 - letniego okresu pracy w szczególnym charakterze oraz, w przypadku emerytury nauczycielskiej, nierozwiązania stosunku pracy na wniosek ubezpieczonej.

W wyniku odwołania ubezpieczonej od decyzji organu rentowego z 30 czerwca 2011 r., Sąd Okręgowy w G. wyrokiem z 12 grudnia 2011 r., IX U .../11 zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej prawo do emerytury nauczycielskiej poczynając od 15 kwietnia 2010 r. Jednocześnie Sąd ten umorzył postępowanie z odwołania ubezpieczonej od decyzji organu rentowego odmawiającej jej prawa do emerytury z tytułu wykonywania pracy w warunkach szczególnych, ponieważ ubezpieczona cofnęła odwołanie od tej decyzji. Korzystny dla ubezpieczonej wyrok Sądu Okręgowego został zmieniony wyrokiem Sądu Apelacyjnego z 14 listopada 2012 r., III AUa .../12, na mocy którego odwołanie ubezpieczonej od drugiej decyzji organu rentowego zostało oddalone.

W dniu 13 września 2013 r. ubezpieczona złożyła ponowny wniosek o przyznanie emerytury w obniżonym wieku, który został rozstrzygnięty odmowie decyzją zaskarżoną w niniejszej sprawie.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że organ rentowy uwzględnił ubezpieczonej łącznie 22 lata i 11 dni okresów składkowych i nieskładkowych, a w szczególności 16 lat, 6 miesięcy i 8 dni okresów składkowych oraz 6 lat, 10 miesięcy i 16 dni okresów nieskładkowych (nieskładkowe ograniczone do 1/3 okresów składkowych - 5 lat, 6 miesięcy i 3 dni). Organ rentowy uwzględnił ubezpieczonej także 14 lat, 6 miesięcy i 8 dni pracy w szczególnych warunkach. Nie zaliczył natomiast do stażu pracy w warunkach szczególnych okresów zasiłków chorobowych na podstawie art. 32 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach.

Sąd Okręgowy uznał odwołanie ubezpieczonej za zasadne stwierdzając, że przeprowadzone postępowanie dowodowe w sprawie pozwala na ustalenie, że ubezpieczona posiada staż wynoszący 15 lat pracy w warunkach szczególnych. Organ rentowy niezasadnie nie zaliczył ubezpieczonej do okresu pracy w warunkach szczególnych zasiłków chorobowych, przypadających po dniu 14 listopada 1991 r. Jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, do stażu pracy w warunkach szczególnych nie wlicza się faktycznego niewykonywania pracy dopiero od momentu wejścia w życie regulacji z art. 32 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach, tj. od 1 lipca 2004 r. (wyroki Sądu Najwyższego z 13 lipca 2011 r., I UK 12/11, LEX nr 989126; oraz z 23 kwietnia 2010 r., II UK 313/09, LEX nr 987667). W tej sytuacji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skoro ubezpieczona ukończyła 55 lat (w dacie złożenia pierwotnego wniosku o emeryturę w wieku obniżonym) oraz wykazała na dzień 1 stycznia 1999 r. wymagany okres składkowy i nieskładkowy, wynoszący 20 lat, a ponadto udowodniła 15-letni okres pracy w warunkach szczególnych, to spełnia warunki do przyznania prawa do emerytury od daty złożenia wniosku.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego wniósł organ rentowy, zarzucając naruszenie: 1) art. 114 ustawy o emeryturach i rentach przez jego niezastosowanie i przyznanie ubezpieczonej prawa do emerytury mimo, że w sprawie nie przedstawiono nowych dowodów, ani nie ujawniono okoliczności faktycznych istniejących przed wydaniem prawomocnej decyzji z 23 maja 2011 r.,

odmawiającej ubezpieczonej prawa do emerytury; 2) art. 184 w zw. z art. 32 ustawy o emeryturach i rentach oraz § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (Dz.U. z 1983 r. Nr 162, poz. 1118 ze zm., dalej jako rozporządzenie o pracy w szczególnych warunkach) przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do przyjęcia, że ubezpieczona posiada 15-letni okres pracy w szczególnych warunkach i tym samym spełnia ustawowe przesłanki do nabycia emerytury od dnia złożenia wniosku.

Ubezpieczona wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego podnosząc, iż twierdzenia o braku ujawnienia się nowych okoliczności są niezasadne, gdyż za takowe uznać należy zmianę wykładni prezentowanej przez Sąd Najwyższy, w odniesieniu do sposobu interpretacji przepisów ustawy o emeryturach i rentach.

Wyrokiem z 26 marca 2015 r., Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok i oddalił odwołanie ubezpieczonej.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd pierwszej instancji nienależycie rozważył okoliczność, iż wniosek ubezpieczonej dotyczył ponownego żądania przyznania ubezpieczonej prawa do emerytury w obniżonym wieku, mimo że motywując rozstrzygnięcie Sąd ten wyraźnie zaznaczył, że zaskarżona została decyzja organu rentowego odmawiająca wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach. Sąd drugiej instancji zaznaczył, że rozpatrując sprawę z odwołania od decyzji organu rentowego sąd związany jest ostateczną decyzją tego organu, z uwagi na jej niezaskarżenie lub też cofnięcie odwołania. W niniejszej sprawie ubezpieczona wniosła odwołanie od pierwszej decyzji organu rentowego, następnie zaś je cofnęła, co skutkowało umorzeniem postępowania w tym zakresie i uprawomocnieniem się decyzji z 23 maja 2011 r. Związanie zarówno sądu, jak i organu rentowego ostateczną decyzją nie ma wprawdzie charakteru bezwzględnego, gdyż istnieje możliwość dokonania ustaleń warunkujących prawo lub wysokość przyznanego wcześniej świadczenia, jednakże dopiero po spełnieniu przesłanek zdefiniowanych w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach lub art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie

ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., dalej jako ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych).

Obowiązkiem Sądu pierwszej instancji było zatem zbadanie czy spełnione zostały przesłanki z art. 114 ustawy o emeryturach i rentach. W ocenie Sądu Apelacyjnego, z zebranego w sprawie materiału dowodowego, w tym w szczególności z wniosku ubezpieczonej z 13 września 2013 r. wynika, że ubezpieczona nie przedstawiła nowych dowodów dla wykazania 15-letniego stażu pracy w warunkach szczególnych, powołując się jedynie na zmianę wykładni w tym zakresie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie jest to okoliczność uzasadniająca wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła ubezpieczona, zaskarżając go w całości i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz oddalenie apelacji organu rentowego w całości, a także o zasądzenie od organu rentowego kosztów postępowania drugoinstancyjnego oraz kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Ewentualnie wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji, przy uwzględnieniu kosztów postępowania kasacyjnego, jako części kosztów procesu. Ubezpieczona oparła skargę kasacyjną na przesłance naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach polegającą na przyjęciu, że błąd organu rentowego polegający na niewłaściwej wykładni obowiązujących przepisów, przy jednoczesnym wykazaniu przez ubezpieczoną prawidłowej ich interpretacji, nie stanowi nowej okoliczności będącej podstawą do ponownego ustalenia prawa do świadczenia ubezpieczonej w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna ubezpieczonej jest zasadna.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, w ubezpieczeniach społecznych regułą jest kształtowanie sfery prawnej ubezpieczonych i instytucji ubezpieczeniowej z mocy prawa. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w art. 100

ustawy o emeryturach i rentach, zgodnie z którym prawo do świadczeń w niej określonych powstaje (*in abstracto*) z dniem spełnienia warunków wymaganych do nabycia prawa. Prawo do świadczeń powstaje i istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego, a tylko jego realizacja w postaci wypłaty świadczenia wymaga potwierdzenia decyzją (uchwała całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 20 grudnia 2000 r., III ZP 29/00, OSNAPiUS 2001 nr 12, poz. 418). Zadaniem organu rentowego, na etapie nabycia *in concreto* prawa, jest jedynie ustalenie, że zostały spełnione warunki uzyskania uprawnienia emerytalnego oraz jego konkretyzacja w drodze decyzji.

Skoro decyzje organu rentowego sprowadzają się - zasadniczo - do deklaratywnego potwierdzenia uprawnień przysługujących ubezpieczonym z mocy prawa, to przepisy odnoszące się do trwałości i wzruszalności decyzji organu rentowego nie mogą być interpretowane i stosowane w taki sposób, który prowadziłby do trwałego pozbawienia osób ubezpieczonych uprawnień przysługujących im *ex lege*. Deklaratywny charakter decyzji organu rentowego potwierdzających przysługiwanie ubezpieczonemu prawa do określonego świadczenia rzutuje szczególnie na ograniczenie ostateczności decyzji organu rentowego odmawiających prawa do świadczenia, ponieważ stabilność negatywnego rozstrzygnięcia o prawach jednostki nie jest w tym przypadku wartością, która mogłaby przeważać nad rzeczywistą realizacją konstytucyjnego i ustawowego prawa do zabezpieczenia społecznego. W tym kierunku zmierza wykładnia i praktyka Sądu Najwyższego dotycząca art. 114 ustawy o emeryturach i rentach. Traktuje ona ten przepis jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto ustalenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym *ex lege* stanem uprawnień emerytalno-rentowych zainteresowanych (wyroki Sądu Najwyższego z 25 lutego 2008 r., I UK 249/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 152; 22 lutego 2010 r., I UK 247/09, LEX nr 585725; z 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 20 września 2011 r., I BU 4/11, LEX nr 1101321).

Sprzeczność ta zachodzi zarówno w przypadku decyzji organu rentowego błędnie przyznających świadczenie (potwierdzających prawo do świadczenia), pomimo że prawo do niego nie powstało, jak i w przypadku decyzji błędnie

odmawiających realizacji prawa do świadczenia, przysługującego z mocy prawa ubezpieczonemu. Niezgodność ta może powstać także na skutek popełnionych przez organ rentowy uchybień normom prawa materialnego. Eliminacja tych sprzeczności stanowi uzasadnienie dla ponowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną ubezpieczonego. W ponawianym postępowaniu organ rentowy dąży do ustalenia, czy popełnione uchybienia (przede wszystkim w zakresie prawa materialnego ale także procesowego) lub przedłożone dowody albo ujawnione fakty mają wpływ na zmianę dokonanych wcześniej ustaleń, od których zależy potwierdzenie uprawnienia ubezpieczonego do określonego świadczenia.

Skoro niekwestionowanym celem art. 114 ustawy o emeryturach i rentach jest podważenie obiektywnie wadliwej decyzji organu rentowego (wyrok Sądu Najwyższego z 25 lutego 2008 r., I UK 249/07), to zakres jego zastosowania nie może ograniczać się tylko do tych przypadków, gdy organ rentowy wydał obiektywnie wadliwą decyzję na korzyść zainteresowanej osoby (która potwierdziła deklaratywnie prawo do emerytury mimo niespełnienia przez nią przesłanek nabycia tego prawa). Przepis ten tym bardziej powinien znajdować zastosowanie do eliminacji z obrotu takich wadliwych decyzji organu rentowego, które w wyniku błędnej (ze strony organu rentowego) wykładni przepisów prawa lub błędnego zastosowania przepisów prawa do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, doprowadziły do pozbawienia jednostki możliwości faktycznego korzystania z przysługujących jej z mocy samego prawa świadczeń emerytalnych.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że określenie „błąd organu rentowego” obejmuje sytuacje, w których organ rentowy miał podstawy do przyznania świadczenia, lecz z przyczyn leżących po jego stronie tego nie uczynił. Za takie przyczyny uznaje się wszelkie zaniedbania tego organu, każdą obiektywną wadliwość decyzji (teoria tzw. obiektywnej błędności decyzji), niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania organu rentowego, czy też rezultatem niewłaściwych działań pracodawców albo wadliwej techniki legislacyjnej i w konsekwencji niejednoznaczności stanowionych przepisów. Oznacza to, że przedmiotowe pojęcie

obejmuje również niedopełnienie przez organ rentowy obowiązku działania z urzędu na korzyść osób uprawnionych do świadczeń emerytalno-rentowych (por. wyroki Sądu Najwyższego z 17 marca 2011 r., I UK 332/10, LEX nr 811827; 4 grudnia 2012 r., II UK 130/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 258; 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14 LEX nr 1958500 i powołane w nich wcześniejsze orzecznictwo).

W dalszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy przedstawione powyżej funkcje art. 114 ustawy o emeryturach i rentach dają się zrealizować w ramach treści normatywnej tego przepisu. Na tak postawione pytanie Sąd Najwyższy w obecnym składzie postanowił udzielić odpowiedzi twierdzącej, bazując na dotychczasowej praktyce. Jak już przyjęto w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97 (OSNAPiUS 1998 nr 14, poz. 429) „prawidłowa wykładnia obowiązującego przepisu, odmienna od przyjmowanej uprzednio, jest nową okolicznością (...). Ujawniona po uprawomocnieniu się decyzji stanowi podstawę do wznowienia postępowania (...)”. Z orzeczenia tego wynika wprost, że ustalenie w toku postępowania, zapoczątkowanego kolejnym wnioskiem ubezpieczonej o przyznanie prawa do emerytury, obiektywnej niezgodności wcześniejszej decyzji organu rentowego z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami, dotyczącymi przesłanek nabycia prawa objętego wnioskiem, upoważnia organ do wzruszenia decyzji organu rentowego korzystającej z przymiotu ostateczności. W stanie faktycznym sprawy, w której podjęto uchwałę III ZP 40/97, źródłem wspomianej niezgodności było wydanie przez organ rentowy decyzji o przyznaniu prawa pomimo nieustalenia w toku postępowania, że spełnione zostały wszystkie przesłanki nabycia tego uprawnienia z mocy ustawy. W ocenie Sądu Najwyższego w obecnym składzie, mimo zmiany stanu prawnego w tym zakresie, poglądy wyrażone w uzasadnieniu uchwały III ZP 40/97 znajdują zastosowanie w sprawach takich jak niniejsza, w których źródłem obiektywnej niezgodności wcześniejszej, ostatecznej decyzji organu rentowego z przepisami prawa znajdującymi zastosowanie do jej wydania jest wykładnia przepisów emerytalnych odmienna od wykładni przyjętej w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego. Przepis art. 114 ustawy o emeryturach i rentach nie powinien być stosowany w taki sposób, aby ze względu na cechę ostateczności w obrocie prawnym funkcjonowały obiektywnie błędne decyzje organu rentowego.

W dalszej kolejności należy odwołać się do wyroku Sądu Najwyższego z 26 lipca 2013 r., III UK 145/12 (LEX nr 1408199), w którym wyjaśniono znaczenie zawartego w art. 114 ustawy o emeryturach i rentach zwrotu „ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji”, stanowiącego przesłankę ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego. Sąd Najwyższy podkreślił, że użyty w art. 114 ustawy o emeryturach i rentach słowo „okoliczności” występuje w dwóch znaczeniach: 1) okoliczności faktycznych oraz 2) okoliczności sprawy. Kontekst przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie stwarza podstaw do ograniczenia znaczenia występującego w nim zwrotu „okoliczności” wyłącznie do „okoliczności faktycznych”. Dlatego nie można przypisywać pojęciu „okoliczności” wyłącznie wąskiego znaczenia. Dążąc do ustalenia znaczenia zwrotu „okoliczności”, należy uwzględnić szerszy kontekst użycia analizowanego pojęcia w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach. Ten kontekst determinowany jest przez wspomnianą wcześniej funkcję art. 114 ustawy o emeryturach i rentach, jaką jest zmiana treści decyzji organu rentowego sprzecznych z ukształtowanymi z mocy prawa uprawnieniami osób ubezpieczonych.

Skoro w myśl wyroku w sprawie III UK 145/12, pod pojęciem „okoliczności” należy rozumieć ogół wymagań formalnych i materialnoprawnych związanych z ustalaniem decyzją rentową prawa do świadczeń emerytalno-rentowych (wyrok Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 341), to ujawnieniem „okoliczności” w rozumieniu art. 114 ustawy o emeryturach i rentach może być stwierdzenie, że wcześniejsza decyzja organu rentowego (odmawiająca prawa do świadczenia) opierała się na błędnej wykładni przepisu normującego jeden z warunków nabycia prawa do emerytury w wieku obniżonym. Mając zaś na względzie zarysowaną powyżej koncepcję „obiektywnej błędności decyzji organu rentowego”, przepis art. 114 ustawy o emeryturach i rentach tym bardziej powinien znajdować zastosowanie, gdy obiektywnie wadliwa decyzja organu rentowego, odmawiająca wnioskodawcy potwierdzenia przysługującego mu prawa do świadczenia emerytalnego, jest efektem konsekwentnego nieuwzględniania przez organ rentowy wykładni ustawy o emeryturach i rentach dokonywanej w różnych sprawach przez Sąd Najwyższy (wyroki Sądu

Najwyższego z 21 czerwca 2012 r., III UK 125/11, LEX nr 1619710; z 13 lipca 2011 r., I UK 12/11, LEX nr 989126; oraz z 23 kwietnia 2010 r., II UK 313/09, LEX nr 987667 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z 19 listopada 2013 r., I UK 257/13, LEX nr 1555174; z 18 października 2013 r., I UK 164/13, LEX nr 1555124; z 11 kwietnia 2012 r., I UK 439/11, LEX nr 1675091).

Z niekwestionowanych w toku całego postępowania przez organ rentowy, a wiążących dla Sądu Najwyższego ustaleń postępowania sądowego wynikało, że w przypadku uwzględnienia wykładni art. 32 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach, zgodnie z którą do stażu pracy w szczególnych warunkach nie wlicza się okresów pobierania zasiłku chorobowego dopiero od momentu wejścia w życie tego unormowania, ubezpieczona spełniała warunki do uzyskania prawa do emerytury w wieku obniżonym. Uzasadniało to uwzględnienie wniosku ubezpieczonej o wydanie wyroku reformatoryjnego, na mocy którego oddalono apelację organu rentowego od korzystnego dla ubezpieczonej rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

kc