



Sygn. akt I UK 354/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania D. K. reprezentowanego przez opiekuna prawnego A. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w P.
o rentę rodzinną,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 11 października 2016 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w O. wyrokiem z dnia 6 czerwca 2014 r. oddalił odwołanie D. K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w P. z dnia 7 marca 2014 r., odmawiającej ubezpieczonemu prawa do renty rodzinnej po zmarłej matce B. K.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że organ rentowy decyzją z dnia 5 maja 2000 r. przyznał B. K. prawo do emerytury na podstawie art. 186 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 887; dalej jako: „ustawa emerytalna”) w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149 ze zm.). W decyzji tej organ rentowy błędnie ustalił, że B. K. legitymowała się na dzień 31 grudnia 1998 r. co najmniej 20 – letnim okresem składkowym i nieskładkowym, bowiem doliczył do niego okres przypadający po tej dacie (od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 1999 r.). Świadczenie emerytalne było wypłacane B. K. do dnia jej śmierci, tj. 31 stycznia 2014 r.

W dniu 6 lutego 2014 r. A. K., działając jako przedstawiciel ustawowy i opiekun prawny D. K., złożył wniosek o rentę rodzinną po zmarłej B. K.. Po analizie akt sprawy organ rentowy dopatrywał się pomyłki, jaka nastąpiła przy obliczaniu okresów składkowych i nieskładkowych B. K. i ustalił, że nie spełniała ona warunków do nabycia uprawnień emerytalnych, wobec czego zaskarżoną decyzją odmówił D. K. prawa do renty rodzinnej po zmarłej matce.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej, renta rodzinna przysługuje członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy albo spełniała warunki do uzyskania jednego z tych świadczeń. W ocenie tego Sądu, nie są to warunki alternatywne. Nie wystarczy zatem, aby osoba, po której przysługuje świadczenie, miała ustalone prawo do emerytury lub renty, bez względu na to, czy spełniała warunki wymagane do przyznania tego świadczenia. Powołując się na pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 28 lutego 2001 r., II UKN 248/00, Sąd pierwszej instancji przyjął, że prawa do renty rodzinnej nie można nabyć po osobie, która – nie spełniając warunków ustawowych – uzyskała świadczenie w wyniku błędnej decyzji organu rentowego. Skoro zatem B. K. nie spełniała warunków stażowych umożliwiających nabycie prawa do wcześniejszej emerytury, a pobierała to świadczenie na skutek błędu organu rentowego, jej następcy prawnemu nie przysługuje prawo do renty rodzinnej.

Sąd Apelacyjny, rozpoznając sprawę na skutek apelacji ubezpieczonego, wyrokiem z dnia 12 maja 2015 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i przyznał D. K. prawo do renty rodzinnej od 1 lutego 2014 r., ustalając że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Sąd odwoławczy podkreślił, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia ze szczególną sytuacją. Organ rentowy popełnił bowiem błąd, niewłaściwie oceniając będące w jego posiadaniu dowody i dokonując nieprawidłowych ustaleń w zakresie stanu faktycznego i prawnego w sprawie B. K. o wcześniejszą emeryturę, a następnie po kilkunastu latach stwierdził, że nie spełniała ona wszystkich wymaganych ustawą przesłanek do uzyskania tego świadczenia.

Podstawę weryfikacji decyzji emerytalno – rentowych stanowi art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczenia lub na ich wysokość. W niniejszej sprawie nie została wprowadzona wydana decyzja uchylająca przyznane B. K. świadczenie emerytalne, tym niemniej ustalenie organu rentowego, że nie spełniała ona wszystkich wymaganych ustawą przesłanek do uzyskania tego świadczenia, odnosi skutek przy ocenie prawa jej syna do renty rodzinnej. Dla dokonania oceny prawa ubezpieczonego do renty rodzinnej pod kątem spełnienia przesłanki z art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej, niezbędne jest więc rozstrzygnięcie, czy osoba pobierająca świadczenie emerytalne ponosi konsekwencje wadliwego działania organu rentowego. Sąd Okręgowy oparł się w tym zakresie przede wszystkim na stanowisku Sądu Najwyższego, wyrażonym w wyroku z 28 lutego 2001 r., II UKN 248/00, zgodnie z którym nie można nabyć prawa do renty rodzinnej po osobie, która – nie spełniając warunków ustawowych – uzyskała świadczenie w wyniku błędnej decyzji organu rentowego. Według Sądu Apelacyjnego, pogląd ten stracił jednak aktualność. W świetle najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście pozbawienia praw emerytalno – rentowych

szczególne znaczenie przyznaje się zasadzie proporcjonalności. W wyroku z dnia 15 września 2009 r., 10373/05 (Moskal przeciwko Polsce) Trybunał stwierdził, że jeśli błąd przy wydawaniu decyzji ustalającej prawo do świadczenia został spowodowany przez organ władzy publicznej, bez przyczynienia się jakiegokolwiek osoby trzeciej, to kwestią podlegającą ocenie powinno być, czy uchylenie takiej decyzji nie nakładałoby na ubezpieczonego nieproporcjonalnego ciężaru. Nie jest zatem niezgodna z prawem sama weryfikacja przyznanego świadczenia, lecz niezastosowanie przy tej weryfikacji zasady proporcjonalności, co miało miejsce w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu drugiej instancji, doszło bowiem do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa nabyte. B. K. w dobrej wierze złożyła wniosek o przyznanie wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki. Na tę okoliczność przedstawiła zaświadczenie lekarskie, z którego wynikało, że jej syn D. K. wymaga stałej opieki ze względu na stan zdrowia spowodowany mózgowym porażeniem dziecięcym. Przyznana decyzją z dnia 5 maja 2000 r. emerytura stanowiła główne źródło jej dochodu. W rezultacie, z chwilą potwierdzenia przez organ rentowy w tej decyzji, że B. K. przysługiwało przedmiotowe świadczenie, mogła ona w uzasadniony sposób uznać tę decyzję za trafną i w oparciu o nią podejmować działania.

W tych okolicznościach należy przyjąć, że B. K. nie mogła ponieść skutków wadliwego działania organu rentowego. Na zasadzie proporcjonalności nie można bowiem pozbawić prawa do emerytury osoby, która przez kilkanaście lat pobierała to świadczenie w dobrej wierze, nie osiągała innych dochodów i nie miała możliwości uzupełnienia stażu ubezpieczeniowego przez zatrudnienie się. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wszystko to daje podstawę do uznania, że w chwili śmierci B. K. przysługiwało prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki.

Przy ustalaniu uprawnień D. K. do renty rodzinnej wypełniona została zatem przesłanka z art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej. Skoro zaś spełnia on także warunki wynikające z art. 68 tej ustawy, albowiem jest trwale całkowicie niezdolny do pracy, a całkowita niezdolność do pracy istnieje od dzieciństwa, to przysługuje mu prawo do renty rodzinnej.

Organ rentowy wywiódł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zarzucając naruszenie:

1. art. 65 ust. 1 w związku z art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej, przez błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, że D. K. spełnia wszystkie przesłanki do przyznania mu renty rodzinnej po zmarłej matce w sytuacji, gdy nie spełniała ona warunków do przyznania jej prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, a prawo do emerytury uzyskała na podstawie błędnej decyzji organu rentowego;

2. art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że w sprawie miała miejsce weryfikacja prawa do świadczenia w oparciu o ten przepis, podczas gdy organ rentowy nie rozpatrywał prawa matki ubezpieczonego do świadczenia i nie weryfikował jej prawa do tego świadczenia, ale rozpoznawał nową sprawę o prawo do renty rodzinnej na rzecz ubezpieczonego na podstawie złożonego przez niego wniosku o to prawo.

Opierając skargę na takich podstawach, skarżący wniósł o uchylenie tego wyroku i oddalenie apelacji ubezpieczonego od wyroku Sądu pierwszej instancji, ewentualnie o uchylenie tego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono w szczególności, że wbrew stanowisku Sądu odwoławczego, w niniejszej sprawie nie miała miejsca weryfikacja prawa matki ubezpieczonego do emerytury. Choć bowiem prawo do renty rodzinnej jest pochodną prawa do świadczenia emerytalno – rentowego, przysługującego zmarłemu rodzicowi, to jednak w tym postępowaniu nie dokonuje się ponownego ustalenia prawa do świadczenia przysługującego osobie zmarłej po myśli art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Rozstrzygnięciu podlega jedynie wniosek o rentę rodzinną, przy uwzględnieniu treści art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym takie świadczenie przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Warunki te nie są zaś alternatywne, wobec czego nie wystarczy, aby osoba, po której przysługuje świadczenie, miała ustalone prawo do jednego z tych świadczeń,

bez względu na to, czy spełniała warunki wymagane do ich przyznania. Decyzja ustalająca prawo do świadczeń w wyniku błędu organu rentowego nie rodzi zatem żadnych skutków prawnych w zakresie prawa jego następców. Odmienne stanowisko prowadziłoby do nadania decyzjom organu rentowego charakteru konstytutywnego, którego nie mają. Decyzje rentowe i emerytalne są decyzjami deklaratoryjnymi, co wynika z art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej. Skarżący podkreślił, że taki pogląd znajduje wsparcie zarówno w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 lutego 2001 r., II UKN 248/00, jak i w orzecznictwie Sądów Apelacyjnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej, renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury (renty z tytułu niezdolności do pracy) lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 28 lutego 2001 r., II UKN 248/00 (OSNP 2002 nr 20, poz. 499), że nie są to warunki alternatywne. Spójnik „lub” to bowiem tzw. funktor alternatywy nierozłącznej, co oznacza, że prawo do renty rodzinnej przysługuje zarówno wtedy, gdy spełniony jest tylko pierwszy warunek (posiadanie w chwili śmierci ustalonego prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy), jak i wtedy, gdy spełniony jest tylko drugi warunek (spełnienie warunków do uzyskania jednego z tych świadczeń), jak również, gdy spełnione są oba te warunki jednocześnie. Już tylko na tej podstawie można by stwierdzić, że z wykładni gramatycznej tego przepisu nie wynika, ażeby warunek posiadania ustalonego prawa do emerytury (renty z tytułu niezdolności do pracy) mógł być utożsamiony z warunkiem spełnienia przesłanek do tego świadczenia. Gdyby tak bowiem miało być, to za zbędne należałoby uznać wyróżnianie dwóch alternatywnych warunków. Wystarczyłoby wskazanie, że chodzi o osobę, która w chwili śmierci miała prawo do jednego z tych świadczeń, bo w tym kręgu mieściłyby się wszystkie osoby spełniające do nich warunki, zarówno potwierdzone, jak i niepotwierdzone decyzją organu rentowego (por. art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego panuje zgodny pogląd, że pojęcie ustalenia prawa do świadczeń jest używane w prawie ubezpieczeń społecznych w

wielu różnych kontekstach, lecz zawsze odróżniane od pojęcia spełniania warunków do ich przyznania. Są to instytucje regulowane odrębnymi przepisami i mające różne znaczenie w obrocie prawnym. O istnieniu prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego stanowi art. 100 ustawy emerytalnej, przewidujący jego powstanie z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa, natomiast ustalenie prawa do świadczeń wymaga deklaratywnej decyzji organu rentowego prawo to indywidualizującej, jeśli zostanie złożony przez osobę zainteresowaną stosowny wniosek. Wynika stąd, że istnienia prawa do świadczeń, wiążącego się ze spełnieniem warunków nabycia tego prawa, nie można utożsamiać z ustaleniem prawa do świadczenia (por. uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1989 r., III UZP 11/89, OSNCP 1990 nr 6, poz. 72 i wcześniejszą uchwałę z dnia 10 sierpnia 1988 r., III UZP 22/88, OSNCP 1989 nr 12, poz. 194, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2007 r., I UK 323/06, OSNP 2008 nr 9-10, poz. 145).

Decyzje emerytalno – rentowe są deklaratoryjnymi aktami administracyjnymi. Celem wydania tych decyzji jest zadeklarowanie spełnienia warunków powstania prawa i jego nabycia *in abstracto*. Konkretyzacja uprawnień emerytalno – rentowych, wynikających z ustawy emerytalnej, rodzi określony stopień związania organu rentowego i zainteresowanego wydaną decyzją. W czasie trwania konkretnej i wiążąco ustalonej sytuacji prawnej zainteresowanego, dopóki nie ulegnie ona *ex lege* zmianie albo nie zostanie wykazana wadliwość rozstrzygnięcia, nie jest dopuszczalna modyfikacja prawomocnej decyzji rentowej. Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 października 2006 r., II UK 67/06 (LEX nr 585797), późniejsze uchylenie błędnej decyzji organu rentowego, której ocena, w świetle art. 100 ustawy emerytalnej, nakazuje uznać, że uprawnienie nigdy nie zostało nabyte, wywołuje skutki prawne dopiero od daty uchylenia. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, że przed tą datą ubezpieczony nie miał ustalonego prawa do świadczenia określonego tą decyzją. Realizacja świadczenia na podstawie błędnej decyzji (trwanie określonego stanu faktycznego), przy jednoczesnym braku możliwości jej weryfikacji, prowadzić musi więc do stwierdzenia, że osoba je pobierająca ma prawo do niego ustalone decyzją organu rentowego. Okoliczność, że decyzje organu rentowego mają charakter

deklaratoryjny, nie oznacza zatem, wbrew stanowisku Sądu Najwyższego zajętemu w wyroku w sprawie II UKN 248/00 i opartym na tym orzeczeniu zarzutom skarżącego, iż osoba pobierająca świadczenie na podstawie błędnej decyzji organu rentowego nie ma ustalonego do niego prawa. Wręcz przeciwnie, prawo to musi być uznane za ustalone aż do chwili, gdy decyzja ta zostanie wzruszona w trybie przewidzianym obowiązującymi przepisami.

Wadliwa decyzja przyznająca świadczenia emerytalno – rentowe może być zaś wzruszona jedynie w trybie ponownego ustalenia prawa do świadczenia, o którym mowa w art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym przepisem, prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Nie budzi wątpliwości, że ponowne ustalenie prawa do świadczenia wymaga przeprowadzenia postępowania przed organem rentowym, którego celem jest stwierdzenie, czy wystąpiły określone w tym przepisie przesłanki umożliwiające wzruszenie decyzji przyznającej prawo do świadczenia. O wszczęciu takiego postępowania organ rentowy obowiązany jest zawiadomić strony (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2011 r., II UZP 1/11, OSNP 2012 nr 5-6, poz. 68), a po przeprowadzeniu postępowania wydać decyzję, która może być zaskarżona do sądu ubezpieczeń społecznych. Oczywiście jest, że tego rodzaju czynności nie można dokonać w sytuacji, gdy osoba, której przyznano prawo do świadczenia, w ocenie organu rentowego, błędną decyzją, już nie żyje. W takim przypadku nie istnieje więc żadna możliwość weryfikacji nieprawidłowej decyzji. W szczególności nie jest to dopuszczalne w sprawie o rentę rodzinną uprawnionego członka rodziny osoby zmarłej, a zatem stanowisko Sądu Apelacyjnego o możliwości dokonywania w ramach postępowania w niniejszej sprawie kontroli zgodności z prawem decyzji przyznającej matce ubezpieczonego prawo do emerytury w świetle art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej nie jest trafne. Obowiązujące przepisy nie przewidują bowiem takiego trybu weryfikowania uprawnień osoby zmarłej do świadczenia, które pobierała do dnia swojej śmierci. Po śmierci świadczeniobiorcy niedopuszczalne jest ponowne

ustalenie prawa do pobieranego świadczenia, a zatem jak, już powiedziano, nie ma żadnych podstaw do uznania, że decyzja przyznająca prawo do tego świadczenia mogłaby być pozbawiona skutków prawnych, wyrażających się stwierdzeniem, że osoba zmarła miała w chwili śmierci ustalone decyzją organu rentowego prawo do emerytury (renty z tytułu niezdolności do pracy).

Inaczej rzecz ujmując, warunek wynikający z art. 65 ust. 1 ustawy emerytalnej polegający na posiadaniu ustalonego prawa do emerytury (renty z tytułu niezdolności do pracy) spełniony jest także wówczas, gdy to świadczenie przyznane zostało błędną decyzją organu rentowego, która nie została wzruszona do dnia śmierci świadczeniobiorcy w trybie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Przeciwnie stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 28 lutego 2001 r., II UKN 248/00, w ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, nie zasługuje więc na akceptację. Do argumentów już podniesionych dodać należy, że o jego trafności nie może przekonać odwołanie się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 września 1978 r., II UZP 22/78 (OSNCP 1979 nr 3, poz. 47). W tym judykacie Sąd Najwyższy oceniał bowiem możliwość nabycia prawa do renty rodzinnej po pracowniku, który miał ustalone prawo do świadczenia w drodze wyjątku. Porównanie odnośnych przepisów wówczas obowiązującej ustawy doprowadziło Sąd Najwyższy do konkluzji, że sformułowanie „miał ustalone prawo” oznacza istnienie decyzji ustalającej prawo do emerytury lub renty inwalidzkiej, a nie przyznającej wyjątkowe świadczenie, co nie może być uznane za stwierdzenie, że ustalenie prawa do świadczenia błędną decyzją organu rentowego jest równoznaczne z nieposiadaniem takiego ustalonego decyzją prawa.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy uznał, że wyrok Sądu Apelacyjnego pomimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu, wobec czego skarga kasacyjna organu rentowego nie może być uwzględniona i podlega oddaleniu stosownie do treści art. 398¹⁴ k.p.c.

R. G.