



Sygn. akt I UK 398/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania H. S.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w [...]
o prawo do emerytury,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 października 2017 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 28 kwietnia 2016 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 kwietnia 2013 r. oraz z dnia 12 grudnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w [...] odmówił przyznania ubezpieczonej H. S. prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach bowiem z powodu

wyłaczenia okresów pobierania zasiłków chorobowych nie wykazała 15 lat takiej pracy.

Kolejną decyzją z dnia 29 stycznia 2015 r. organ rentowy odmówił ubezpieczonej ponownego ustalenia prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach, gdyż do wniosku nie dołączyła ona nowych dowodów mających wpływ na zmianę poprzednich decyzji.

Odwołanie od powyższych decyzji wniosła ubezpieczona zarzucając, że organ rentowy niesłusznie odliczył od okresu pracy w szczególnych warunkach okres przebywania przez nią na zasiłku chorobowym.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w [...] wyrokiem z dnia 6 maja 2015 r. odrzucił odwołania od decyzji z dnia 24 kwietnia 2013 r. oraz z dnia 12 grudnia 2014 r. i oddalił odwołanie od decyzji z dnia 29 stycznia 2015 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że ubezpieczona urodzona w dniu 12 maja 1958 r. w okresie zatrudnienia od dnia 1 grudnia 1983 r. do dnia 30 listopada 2005 r. w G. Przedsiębiorstwie Wodociągów S.A. w [...] pracowała stale i w pełnym wymiarze czasu pracy na stanowisku maszynisty pomp, a od dnia 1 grudnia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2008 r. na stanowisku maszynisty pomp – operatora filtrów, wykonując pracę w szczególnych warunkach określoną w wykazie A dziale IX poz. 2 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 zm., dalej jako rozporządzenie z dnia 7 lutego 1983 r.). W okresach pracy w szczególnych warunkach od dnia 1 kwietnia 1993 r. do dnia 25 października 1995 r. ubezpieczona łącznie przez 7 miesięcy i 15 dni pobierała zasiłek chorobowy. Na dzień 31 grudnia 1998 r. posiadała ona 22 lata, 4 miesiące i 23 dni okresów składkowych i nieskładkowych. Decyzją z dnia 24 kwietnia 2013 r. organ rentowy odmówił ubezpieczonej prawa do emerytury uznając, że nie wykazała 15 lat pracy w szczególnych warunkach oraz nie osiągnęła wymaganego wieku 55 lat. Ubezpieczona nie odwołała się od tej decyzji. W dniu 3 grudnia 2014 r. złożyła kolejny wniosek. Wówczas organ rentowy ponownie odmówił jej prawa do emerytury, ponieważ nie wykazała 15 lat zatrudnienia w szczególnych warunkach. W dniu 26 stycznia 2015 r. ubezpieczona ponownie wystąpiła o przyznanie jej prawa do emerytury z tytułu pracy w

szczególnych warunkach. Organ rentowy odmówił prawa do emerytury wskazując, że po uprawomocnieniu się powyższych decyzji ubezpieczona nie przedstawiła nowych dowodów ani nie ujawniła nowych okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczenia.

Przy takich ustaleniach faktycznych Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Odwołując się do art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1383) wskazał, że warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń przed sądem ubezpieczeń społecznych jest powołanie nowych dowodów lub wskazanie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mogą mieć wpływ na istnienie tego prawa. Nie jest przy tym istotne czy organ rentowy dysponował takimi dowodami lub nie uwzględnił tych okoliczności z własnego zaniedbania, czy też z winy strony. W ocenie Sądu Okręgowego, ubezpieczona składając w dniu 26 stycznia 2015 r., po uprawomocnieniu się decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r., kolejny wniosek o emeryturę nie przedstawiła nowych dowodów ani nie podniosła nowych okoliczności, które nie byłyby znane organowi rentowemu przy wydawaniu poprzedniej decyzji. Wobec tego organ rentowy nie miał obowiązku dokonania ponownej oceny merytorycznej jej prawa do emerytury. Natomiast odwołania od decyzji z dnia 24 kwietnia 2013 r. oraz z dnia 12 grudnia 2014 r., jako spóźnione, podlegały odrzuceniu.

W apelacji od tego wyroku ubezpieczona, domagając się zmiany zaskarżonego wyroku i przyznania emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach podkreśliła, że składając ponownie w dniu 26 stycznia 2015 r. wniosek o przyznanie prawa do emerytury, wniosła o zaliczenie do wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach okresów zwolnień lekarskich przypadających w trakcie zatrudnienia. Organ rentowy uznał bowiem 14 lat, 5 miesięcy i 16 dni zatrudnienia w szczególnych warunkach, odmawiając zaliczenia do tego okresu 7 miesięcy i 15 dni pobierania zasiłków chorobowych.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w [...] wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2016 r. oddalił apelację.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, prawidłowo przyjął Sąd pierwszej instancji, że ubezpieczona, po uprawomocnieniu się decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r., składając kolejny wniosek o emeryturę nie przedstawiła żadnych nowych dowodów ani nie podniosła nowych okoliczności, które nie byłyby znane organowi rentowemu przy wydawaniu poprzedniej decyzji. Wbrew odmiennemu stanowisku ubezpieczonej, za taką okoliczność nie można uznać żądania uwzględnienia przez organ rentowy do okresów pracy w szczególnych warunkach okresów pobierania zasiłków chorobowych, skoro właśnie ich nieuwzględnienie było wyłączną przyczyną odmowy przyznania ubezpieczonej prawa do emerytury.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniosła ubezpieczona, zaskarżając go w całości i wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty przez zmianę zaskarżonego orzeczenia i ponowne ustalenie prawa do emerytury.

Skarżąca oparła skargę kasacyjną na przesłance naruszenia prawa materialnego, a w szczególności:

a) art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że „ujawnione okoliczności” wedle interpretacji tego przepisu nie mogą stanowić okoliczności uchybienia normom prawa materialnego wpływających na dokonanie ustaleń w sposób niezgodny z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną skarżącej, które na skutek błędu lub przeoczenia organu nie zostały uwzględnione w poprzednim postępowaniu i spowodowały pominięcie ustalenia jednego z warunków uprawniających do świadczeń, w sytuacji powoływania się przez skarżącą i ujawnienia okoliczności dotyczących żądania uwzględnienia pobierania przez nią zasiłków chorobowych, które na dzień wejścia w życie ustawy były zaliczane do okresów pracy w szczególnych warunkach i istniały przed wydaniem decyzji z dnia 12 grudnia 2014 r.,

b) art. 32 ust. 1 w związku z art. 184 i art. 32 ust. 1a pkt 1 i art. 32 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że art. 32 ust. 1a pkt 1 tej ustawy ma zastosowanie do oceny nabycia prawa do emerytury wobec ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy przed dniem 1 lipca 2004 r., czyli na dzień 1 stycznia 1999 r., spełnili warunki dotyczące stażu szczególnego, określone w art. 184 ustawy o emeryturach i

rentach z FUS i ponowne ustalenie okresu pracy w szczególnych warunkach z pominięciem zasady wliczania okresów pobierania zasiłków chorobowych w czasie trwania stosunku pracy.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że błąd organu rentowego polegający na niewłaściwej wykładni obowiązujących przepisów, przy jednoczesnym wykazaniu przez skarżącą prawidłowej ich interpretacji, stanowi nową okoliczność będącą podstawą do ponownego ustalenia prawa do świadczenia skarżącej w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zawiera usprawiedliwione podstawy. Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego, a to art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez jego błędną wykładnię należy zauważyć, że stanowisko w tej kwestii zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 sierpnia 2016 r., I UK 333/15 (LEX nr 2120891), a Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym sprawę w całości je podziela.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 sierpnia 2016 r., I UK 333/15, Sąd Najwyższy wskazał, że „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 z FUS, 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. Zadaniem organu rentowego, na etapie nabycia *in concreto* prawa, jest zatem 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 z FUS. 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 (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 249/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 152; z dnia 22 lutego 2010 r., I UK 247/09, LEX nr 585725; z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 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 z FUS jest podważenie obiektywnie wadliwej decyzji organu rentowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 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. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2011 r., I UK 332/10, LEX nr 811827; z dnia 4 grudnia 2012 r., II UK 130/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 258; z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14, LEX nr 1958500 i powołane w nich wcześniejsze orzecznictwo)".

W cytowanym wyroku z dnia 17 sierpnia 2016 r., I UK 333/15, Sąd Najwyższy wskazał następnie, że „w dalszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy przedstawione powyżej funkcje art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS dają się zrealizować w ramach treści normatywnej tego przepisu. Na tak postawione pytanie Sąd Najwyższy postanowił udzielić odpowiedzi twierdzącej, bazując na dotychczasowej praktyce. Jak już przyjęto w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 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 skarżącej 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 z dnia 26 listopada 1997 r., 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, mimo zmiany stanu prawnego w tym zakresie, poglądy wyrażone w uzasadnieniu uchwały z dnia 26 listopada 1997 r., 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 z FUS 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 dnia 26 lipca 2013 r., III UK 145/12 (LEX nr 1408199), w którym wyjaśniono znaczenie zawartego w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zwrotu 'ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji', stanowiącego przesłankę ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego. Sąd Najwyższy podkreślił, że użyte w art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS słowo 'okoliczności' występuje w dwóch znaczeniach: 1) okoliczności faktycznych oraz 2) okoliczności sprawy. Kontekst przepisu art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS 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. Ten kontekst determinowany jest przez wspomnianą wcześniej funkcję art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jaką jest zmiana treści decyzji organu rentowego sprzecznych z ukształtowanymi z mocy prawa uprawnieniami osób ubezpieczonych.

Skoro w myśl wyroku z dnia 26 lipca 2013 r., III UK 145/12, pod pojęciem 'okoliczności' należy rozumieć ogół wymagań formalnych i materialnoprawnych związanych z ustalaniem decyzją rentową prawa do świadczeń emerytalno-rentowych (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 341), to ujawnieniem 'okoliczności' w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS 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 z FUS tym bardziej powinien znajdować zastosowanie, gdy obiektywnie wadliwa decyzja organu rentowego, odmawiająca ubezpieczonemu 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 (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 czerwca 2012 r., III UK 125/11, LEX nr 1619710; z dnia 13 lipca 2011 r., I UK 12/11, LEX nr 989126; z dnia 23 kwietnia 2010 r., II UK 313/09, LEX nr 987667 oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 listopada 2013 r., I UK 257/13, LEX nr 1555174; z dnia 18 października 2013 r., I UK 164/13, LEX nr 1555124; z dnia 11 kwietnia 2012 r., I UK 439/11, LEX nr 1675091)".

Sumując powyższe rozważania wskazać należy, że z ustaleń niniejszego postępowania sądowego wynika, iż w przypadku uwzględnienia wykładni art. 32 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którą do stażu pracy w szczególnych warunkach nie wlicza się okresów pobierania zasiłku chorobowego dopiero od momentu wejścia w życie tego unormowania, skarżąca spełniała warunki do uzyskania prawa do emerytury z tytułu pracy w szczególnych

warunkach. Wobec tego zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania stosownie do treści art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 715; dalej jako ustawa zmieniająca) bowiem, zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej do postępowań niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustaw, o których mowa w art. 1-4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Z tego względu Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. oraz art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

kc