



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania E. P.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Częstochowie

o świadczenie przedemerytalne,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 9 stycznia 2024 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach

z dnia 17 września 2021 r., sygn. akt III AUa 1431/21,

- 1. oddała skargę kasacyjną;**
- 2. nie obciąża ubezpieczonej kosztami zastępstwa procesowego organu rentowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Częstochowie decyzją z 4 marca 2021 r. odmówił przyznania ubezpieczonej E.P. prawa do świadczenia

przedemerytalnego, ponieważ nie posiada ona stażu emerytalnego wynoszącego co najmniej 20 lat.

W odwołaniu od decyzji ubezpieczona domagała się jej zmiany i przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego, podnosząc, że posiada wymagany staż emerytalny, do którego należy zaliczyć okresy: zatrudnienia w Z. w T. od 16 października 1979 r. do 17 września 1982 r., urlopu wychowawczego od 18 listopada 1982 r. do 10 listopada 1991 r., pobierania zasiłku dla bezrobotnych od 18 listopada 1991 r. do 30 listopada 1992 r. i od 7 lipca 2020 r. do 2 stycznia 2021 r., pracy na podstawie umowy zlecenia od 2 czerwca 2008 r. do listopada 2008 r. i od 11 września 2014 r. do listopada 2014 r. oraz sprawowania opieki nad niepełnosprawną matką od 28 września 2001 r. do 11 czerwca 2020 r.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Okręgowy w Częstochowie wyrokiem z 24 czerwca 2021 r. oddalił odwołanie.

Na podstawie akt rentowych Sąd ustalił, że ubezpieczona, urodzona [...] 1964 r., złożyła w dniu 2 lutego 2021 r. wniosek o przyznanie prawa do świadczenia przedemerytalnego.

W istotnym dla sprawy okresie do 11 czerwca 2020 r. E. P.:

(-) od 16 października 1979 r. do 11 listopada 1991 r. była zatrudniona w Z. w T., w tym w okresie od 18 września 1982 r. do 10 listopada 1991 r. korzystała z urlopu wychowawczego (2 lata, 11 miesięcy i 4 dni okresów składkowych oraz 9 lat, 1 miesiąc i 23 dni okresów nieskładkowych),

(-) od 18 listopada 1991 r. do 30 listopada 1992 r. pobierała zasiłek dla bezrobotnych (1 rok i 13 dni okresów składkowych),

(-) od 1 października 2007 r. do 15 października 2007 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (15 dni okresów składkowych),

(-) od 2 czerwca 2008 r. do 21 listopada 2008 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania umowy zlecenia (5 miesięcy i 20 dni okresów składkowych),

(-) od 19 grudnia 2011 r. do 31 stycznia 2013 r. pobierała świadczenie pielęgnacyjne w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną matką i była

z tego tytułu zgłoszona do ubezpieczeń społecznych: emerytalnego i rentowych (1 rok, 1 miesiąc i 13 dni okresów składkowych),

(-) od 11 września 2014 r. do 30 listopada 2014 r. podlegała ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania umowy zlecenia (2 miesiące i 20 dni okresów składkowych),

(-) od 1 listopada 2015 r. do 31 maja 2018 r. pobierała specjalny zasiłek opiekuńczy i była z tego tytułu zgłoszona do ubezpieczeń społecznych: emerytalnego i rentowych, a dodatkowo w okresie od 1 listopada 2017 r. do 15 kwietnia 2018 r. podlegała obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu (2 lata i 7 miesięcy okresów składkowych),

(-) od 1 stycznia 2019 r. do 11 czerwca 2020 r. pobierała świadczenie pielęgnacyjne w związku ze sprawowaniem opieki nad niepełnosprawną matką i była z tego tytułu zgłoszona do ubezpieczeń społecznych: emerytalnego i rentowych (1 rok, 5 miesięcy i 11 dni okresów składkowych).

Ubezpieczona nie posiada żadnych innych okresów składkowych i nieskładkowych, które mogłyby zostać doliczone do jej stażu emerytalnego. Utraciła prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze śmiercią matki H. L. ([...] 2020 r.), nad którą sprawowała opiekę. Od 7 lipca 2020 r. E. P. pozostaje zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w L. jako osoba bezrobotna poszukująca zatrudnienia, w tym w okresie od 7 lipca 2020 r. do 2 stycznia 2021 r. (data wystawienia zaświadczenia przez PUP) pobierała zasiłek dla bezrobotnych i nie odmówiła w tym czasie bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, albo zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.

Niesporne było, że E. P. na dzień utraty prawa do zasiłku pielęgnacyjnego w związku ze śmiercią osoby, nad którą sprawowała opiekę, ukończyła 55 lat życia, a zasiłek ten pobierała nieprzerwanie przez ponad 365 dni oraz że w okresie krótszym niż 60 dni od utraty prawa do zasiłku pielęgnacyjnego zarejestrowała się w Powiatowym Urzędzie Pracy w L. jako osoba bezrobotna poszukująca zatrudnienia, a w okresie od 7 lipca 2020 r. do 2 stycznia 2021 r. pobierała zasiłek dla bezrobotnych i nie odmówiła w tym czasie bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji

odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, albo zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych.

W konsekwencji Sąd pierwszej instancji stwierdził, że spór w sprawie sprowadzał się wyłącznie do oceny, czy na dzień 12 czerwca 2020 r. ubezpieczona legitymowała się co najmniej 20-letnim okresem składkowym i nieskładkowym. Potraktowanie przez ustawodawcę okresów urlopu wychowawczego, jako ubezpieczenia z tytułu bycia pracownikiem, nie czyni ich składkowymi, albowiem nadal są to okresy nieskładkowe, uwzględniane na podstawie art. 7 pkt 5 i art. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 1251; dalej jako ustawa o emeryturach i rentach z FUS lub ustawa emerytalna).

W ocenie Sądu Okręgowego, organ rentowy prawidłowo - poza okresami ubezpieczenia i pobierania zasiłku dla bezrobotnych - zaliczył do okresów składkowych wyłącznie okresy, w których E. P. pobierała świadczenie pielęgnacyjne i specjalny zasiłek opiekuńczy, od których były opłacane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz słusznie zaliczył okres urlopu wychowawczego do okresów nieskładkowych, przy czym jego wymiar obniżył do 1/3 wymiaru okresów składkowych.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że treść art. 6 ust. 2 ustawy emerytalnej jednoznacznie wskazuje, iż do okresów składkowych zaliczeniu podlegają wyłącznie okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości określonej w przepisach o pomocy społecznej. Nie zasługuje więc na uwzględnienie zarzut odwołującej się, że na skutek błędów pracowników GOPS nie otrzymywała należnych jej z tytułu sprawowania opieki nad matką świadczeń w całym okresie, w którym faktycznie sprawowała tę opiekę.

W konsekwencji Sąd Okręgowy na mocy art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. oddalił odwołanie. Powyższy wyrok zaskarżyła ubezpieczona.

Sąd Apelacyjny w Katowicach wyrokiem z 17 września 2021 r. oddalił apelację odwołującej się od orzeczenia pierwszoinstancyjnego.

Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia faktyczne, jak i dokonaną ocenę prawną Sądu Okręgowego.

Odnośnie do korzystania przez ubezpieczoną z urlopu wychowawczego w okresie od 18 września 1982 r. do 10 listopada 1991 r. Sąd Apelacyjny stwierdził, że jest to okres nieskładkowy wymieniony w art. 7 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który zgodnie z art. 5 ust. 2 tej ustawy podlega uwzględnieniu przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty w wymiarze nieprzekraczającym 1/3 udowodnionych okresów składkowych. Wbrew stanowisku E. P., okres ten nie stanowił okresu składkowego przed 1999 r. (przed wejściem w życie ustawy emerytalnej), co jednoznacznie wynika z treści art. 7 i art. 6 ust. 2 tej ustawy.

Poza sporem było, że odwołująca się z tytułu opieki nad niepełnosprawną matką pobierała w okresach od 19 grudnia 2011 r. do 31 stycznia 2013 r. oraz od 1 stycznia 2019 r. do 11 czerwca 2020 r. świadczenie pielęgnacyjne, a w okresie od 1 listopada 2015 r. do 31 maja 2018 r. - specjalny zasiłek opiekuńczy, od których były opłacane składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Jedynie te okresy mogą więc zostać zaliczone do okresów składkowych. Okres wcześniejszy sprawowania przez ubezpieczoną opieki nad niepełnosprawną matką stanowi okres nieskładkowy wymieniony w art. 7 pkt 7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i jedynie jako taki może zostać uwzględniony przy ustalaniu prawa do świadczenia przedemerytalnego.

Skoro skarżąca posiada ogółem 9 lat, 10 miesięcy i 6 dni okresów składkowych doliczeniu - jako okresy nieskładkowe - podlegają tylko 3 lata, 3 miesiące i 12 dni (1/3 uwzględnionych okresów składkowych), co w sumie daje 13 lat, 1 miesiąc i 18 dni stażu składkowego i nieskładkowego. Doliczenie zatem dodatkowego okresu nieskładkowego nie będzie miało wpływu na przedstawione obliczenie ogółu okresów składkowych i nieskładkowych.

E. P. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach, zaskarżając go w całości i opierając skargę na podstawach: a) naruszenia prawa materialnego: a) przez błędną wykładnię art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i niezaliczenie pełnego okresu opieki nad matką H. L. jako okresu składkowego; b) przez błędną wykładnię art. 7 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 552) i uznanie okresu od 18 września 1982 r. do 10 listopada 1991 r., w którym E.P. przebywała na urlopie wychowawczym, jako okresu nieskładkowego; c) przez błędne

zastosowanie art. 2 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 1867) i odmowę przyznania odwołującej się świadczenia przedemerytalnego, ponieważ nie legitymuje się ona wystarczającym okresem uprawniającym do emerytury; 2) naruszenia przepisów postępowania mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie, a w szczególności niewyjaśnienie wszystkich okoliczności istotnych dla sprawy i błędne przyjęcie, że: (-) odwołująca się nie udowodniła, że w okresie od 28 września 2001 r. do 11 czerwca 2020 r. (poza okresami wykonywania zlecenia, pracy, działalności gospodarczej) opiekowała się chorą matką, a jedynie na skutek błędu pracowników GOPS nie pobierała w tym okresie świadczenia; (-) pominięcie okoliczności, że do 1999 r. okres urlopu wychowawczego był okresem składkowym.

Wskazując na powyższe zarzuty, skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz odwołującej się zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Organ rentowy w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od ubezpieczonej kosztów postępowania kasacyjnego tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Analizę prawidłowości zaskarżonego wyroku wypada rozpocząć od przytoczenia treści art. 2 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 2173 ze zm.; dalej jako ustawa o świadczeniach przedemerytalnych), zgodnie z którym prawo do świadczenia przedemerytalnego przysługuje osobie, która zarejestrowała się we właściwym powiatowym urzędzie pracy w ciągu 60 dni od dnia ustania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 i 1579), lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie

zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2016 r., poz. 162 i 972), pobieranych nieprzerwanie przez okres co najmniej 365 dni, jeżeli utrata prawa do nich była spowodowana śmiercią osoby, nad którą opieka była sprawowana, i do dnia, w którym ustało prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna, ukończyła co najmniej 55 lat - kobieta oraz 60 lat - mężczyzna i osiągnęła okres uprawniający do emerytury, wynoszący co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn. W myśl ust. 2 tego artykułu, za okres uprawniający do emerytury, o którym mowa w ust. 1, uważa się okres ustalony zgodnie z przepisami art. 5-9, art. 10 ust. 1 oraz art. 11 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zaś stosownie do ust. 3 tegoż artykułu, świadczenie przedemerytalne przysługuje osobie określonej w ust. 1 po upływie co najmniej 180 dni pobierania zasiłku dla bezrobotnych, o którym mowa w ustawie o promocji zatrudnienia, jeżeli osoba ta spełnia łącznie następujące warunki: 1) nadal jest zarejestrowana jako bezrobotna; 2) w okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych nie odmówiła bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia, albo zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych; 3) złoży wniosek o przyznanie świadczenia przedemerytalnego w terminie nieprzekraczającym 30 dni od dnia wydania przez powiatowy urząd pracy dokumentu poświadczającego 180-dniowy okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, przy czym – w świetle ust. 4 powołanego artykułu - w szczególnie uzasadnionych przypadkach Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na wniosek osoby zainteresowanej, może przywrócić termin złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 3 pkt 3.

Przepis art. 2 ust. 1 pkt 4a został dodany do ustawy o świadczeniach przedemerytalnych na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 października 2016 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawy o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1940; dalej jako ustawa zmieniająca), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r. (art. 3 ustawy zmieniającej). W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że wprowadza ona możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego przez osoby, które pobierały świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o

świadczeniach rodzinnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 114, ze zm.) lub zasiłek dla opiekuna na podstawie ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 162 ze zm.), w związku ze sprawowaniem opieki nad osobą niepełnosprawną, i które utraciły prawo do tego świadczenia lub zasiłków w związku ze śmiercią osoby, nad którą opieka była sprawowana. Zasadność wprowadzenia tego rozwiązania wynika z faktu, że okres sprawowania opieki nad osobami niepełnosprawnymi należy traktować analogicznie do okresu zatrudnienia, w zakresie możliwości zaliczenia tego okresu do okresu 365 dni uprawniających do nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych, jak również do okresu uprawniającego do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego. Pobieranie świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna ma na celu częściową rekompensatę zakończenia aktywności zawodowej spowodowanego koniecznością sprawowania stałej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny, dlatego zasadne jest traktowanie przez ustawodawcę tej formy aktywności podobnie do zatrudnienia, w zakresie możliwości uzyskania prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz świadczenia przedemerytalnego po utracie prawa do wyżej wskazanych świadczeń związanych z opieką. Za przyjęciem proponowanego rozwiązania przemawiają również względy społeczne i demograficzne. Należy zwrócić uwagę, że w starzejącym się społeczeństwie coraz więcej osób będzie wymagać opieki zarówno z uwagi na sam zaawansowany wiek, jak i często połączoną z zaawansowanym wiekiem niepełnosprawność. Wiadomym jest, że opieka osób najbliższych stanowi w takiej sytuacji najlepszą alternatywę dla wymagających opieki. Przy niedostatku systemowego rozwiązania wskazanych kwestii opieki nad osobami niepełnosprawnymi, starzejącymi się i chorymi przejęcie przez osoby bliskie opieki i rezygnacja z pracy zawodowej, którą w innych okolicznościach opiekunowie mogliby wykonywać, powinny zostać docenione i wsparte dostateczną pomocą ze strony państwa.

Warunki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, określone w art. 2 ust. 1 pkt 4a oraz art. 2 ust. 3 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, muszą być spełnione łącznie. Niespełnienie choćby jednego z tych warunków sprawia, że zainteresowana osoba nie nabywa prawa do spornego świadczenia.

W sprawie sporny pozostawał warunek posiadania przez wnioskodawczynię okresu uprawniającego do emerytury, wynoszącego co najmniej 20 lat. Kluczowe były tu dwa okresy: sprawowania faktycznej opieki nad chorą matką oraz przebywania na urlopie wychowawczym.

Wstępnie należy przypomnieć, że w piśmiennictwie wskazano, iż „wymóg uzyskania koniecznego okresu uprawniającego do emerytury jest wspólnym elementem prawnomaterialnym łączącym prawo do świadczenia przedemerytalnego i prawo do emerytury. Ten właśnie element wskazuje na podobną funkcję obydwu świadczeń. O ile celem prawa do emerytury jest stanowiące treść stosunku ubezpieczenia emerytalnego zabezpieczenie bytu osobie niewykonującej pracy zarobkowej z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego, o tyle osoby, które tego wieku jeszcze nie zdołały osiągnąć, mogą ubiegać się o świadczenie przedemerytalne. Prawo do świadczenia przedemerytalnego jest formą zabezpieczenia dla osób, które od uzyskania wieku uprawniającego do emerytury dzieli względnie krótki, najwyżej kilkuletni okres czasu, zaś niedobory ofert zatrudnienia na rynku pracy i ograniczona w czasie pomoc dla bezrobotnych nie stanowią wystarczającej gwarancji utrzymania się do czasu nabycia prawa do emerytury. Miarodajnym wyznacznikiem bliskiego nabycia emerytury jest legitymowanie się okresem uprawniającym do emerytury przy równoczesnym braku wymaganego wieku, który jakkolwiek uniemożliwia uzyskanie zatrudnienia samodzielnie lub też z pomocą organów zatrudnienia, ale – równocześnie – jest zbyt zaawansowany, aby skutecznie się przekwalifikować” (A. Kopeć [w:] A. Kopeć, W. Maciejko, M. Wojewódka: Komentarz do ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, Warszawa 2008, komentarz do art. 2, nb. 6).

Pojęcie „okres uprawniający do emerytury” zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, zgodnie z którym za okres uprawniający do emerytury, o którym mowa w ust. 1, uważa się okres ustalony zgodnie z przepisami art. 5-9, art. 10 ust. 1 oraz art. 11 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Za literaturą można powtórzyć, że przepis art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych ma charakter instrumentalny. Odsyła do określonych w odrębnych przepisach zasad wskazujących, wedle jakich mechanizmów organ rentowy będzie władny ustalić okres uprawniający do emerytury jako jeden z

warunków nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1–6 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych. Stosownie do tego unormowania, za okres uprawniający do emerytury, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, uważa się okres ustalony zgodnie z art. 5–9, art. 10 oraz art. 11 ustawy o emeryturach i rentach.

Regulacje ustawy emerytalnej, do których odsyła art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, można podzielić na cztery zasadnicze grupy: 1) unormowania zawierające zasady ogólne ustalania okresu uprawniającego do emerytury, zawarte w art. 5 i art. 11 ustawy emerytalnej; 2) unormowania dotyczące okresów składkowych, zawarte w art. 6 i art. 10 ust. 1 ustawy emerytalnej; 3) unormowania dotyczące okresów nieskładkowych, zawarte w art. 7, a także 4) unormowania odnoszące się do okresów ubezpieczenia i zatrudnienia obywateli polskich za granicą, zawarte w art. 8 i 9 ustawy (A. Kopec [w:] A. Kopec, W. Maciejko, M. Wojewódka: Komentarz ..., komentarz do art. 2, nb. 62, także I. Sierocka: Nabycie i ustanie prawa do świadczenia przedemerytalnego, GSP 2013 nr 2, s. 108-109).

Godzi się także zauważyć, że odesłanie z art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych dotyczy tylko wybranych – ogólnych – zasad ustalania okresu uprawniającego do emerytury. Oznacza to, że ustawodawca wyłączył możliwość ustalania okresu uprawniającego do emerytury – dla celów nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego – np. z uwzględnieniem przeliczników stosowanych do celów emerytalnych w odniesieniu do niektórych prac wykonywanych na kolei (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2016 r., I UK 454/15, LEX nr 2188784; K. Ślęzak, D. Wajda: Przestanki warunkujące nabycie prawa do świadczenia przedemerytalnego (rozdział 6.2.3.2.2.) [w:] System Prawa Pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy, red. K. W. Baran, M. Włodarczyk, Warszawa 2018).

Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych odsyła między innymi do art. 7 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wyznaczającego okresy nieskładkowe. Okresami nieskładkowymi, stosownie do art. 7 pkt 5 ustawy emerytalnej, są przypadające przed dniem nabycia prawa do emerytury lub renty okresy urlopu wychowawczego, urlopu bezpłatnego udzielonego na podstawie przepisów w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących opiekujących się małymi dziećmi, innych udzielonych w tym celu urlopów bezpłatnych oraz okresy

niewykonywania pracy - z powodu opieki nad dzieckiem: a) w wieku do lat 4 - w granicach do 3 lat na każde dziecko oraz łącznie - bez względu na liczbę dzieci - do 6 lat, b) na które ze względu na jego stan fizyczny, psychiczny lub psychofizyczny przysługuje zasiłek pielęgnacyjny - dodatkowo w granicach do 3 lat na każde dziecko.

Regulacja dotycząca urlopów wychowawczych ulegała zmianie na przestrzeni lat, co zrelacjonował Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 18 maja 2011 r., I UZP 1/11.

Okresy korzystania z urlopu wychowawczego przed 1 stycznia 1999 r. zaliczane są obecnie do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Przepis art. 2 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 51, poz. 396 ze zm.) stanowił, że obowiązkowi ubezpieczenia podlegają z zastrzeżeniem art. 4, 5, 6, 6a, 6b i 6c wszystkie osoby bez różnicy płci i wieku, pozostające w stosunku pracy najemnej lub w stosunku służbowym. Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o zmianach właściwości w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (Dz.U. Nr 20, poz. 119, ze zm.), zakłady pracy opłacają z własnych środków składki na ubezpieczenie społeczne pracowników. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.) - ubezpieczeniu społecznemu podlegają wszyscy pracownicy, a obowiązek ubezpieczenia pracownika powstaje z dniem nawiązania stosunku pracy, a wygasa z dniem jego ustania. Przepisy te wskazują, że pracownica korzystająca z urlopu bezpłatnego dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi, a później z urlopu wychowawczego, była objęta obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym przez cały okres trwania stosunku pracy. Uchwała nr 158 Rady Ministrów z dnia 24 maja 1968 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi (M.P. Nr 24, poz. 154), która początkowo unormowała kwestię tych urlopów, stanowiła w § 6, iż pracownicy korzystającej z urlopu bezpłatnego przysługują po powrocie do pracy wszelkie uprawnienia związane z zachowaniem ciągłości pracy, a okres urlopu bezpłatnego podlega wliczeniu do okresu zatrudnienia w zakresie uprawnień uzależnionych od ilości lat pracy albo od ciągłości pracy w danym zawodzie lub służbie bądź w szczególnych warunkach, od których zależy nabycie tych uprawnień, z wyłączeniem

jednak wliczenia tego okresu do okresu zatrudnienia wymaganego do uzyskania świadczeń emerytalnych lub rentowych. Z dniem 28 stycznia 1972 r. weszła w życie uchwała nr 13 Rady Ministrów z dnia 14 stycznia 1972 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi (M.P. Nr 5, poz. 26), która w § 6 ust. 1 określiła, że pracownica korzystająca z urlopu bezpłatnego zachowuje po powrocie do pracy ciągłość pracy, tj. okres pracy przed urlopem bezpłatnym podlega wliczeniu do okresu pracy po zakończeniu tego urlopu w zakresie wszelkich uprawnień uzależnionych od ciągłości pracy w danym zawodzie lub służbie bądź w szczególnych warunkach, od których zależy nabycie tych uprawnień. Istotny był ust. 2 tego paragrafu 6, gdyż wprowadzał nową, odmienną regulację: "Okresy urlopu bezpłatnego w wymiarze nieprzekraczającym 6 lat uważa się za okres zatrudnienia w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach." Powyższa uchwała została zastąpiona przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 1975 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi, które w § 11 ust. 1 stanowiło, że okres pracy przed urlopem bezpłatnym wlicza się do okresu pracy po zakończeniu tego urlopu w zakresie wszelkich uprawnień uzależnionych od ciągłości pracy w danym zawodzie, służbie lub branży albo w szczególnych warunkach, od których zależy nabycie tych uprawnień. Natomiast ust. 2 określił, że okresy urlopu bezpłatnego w wymiarze nieprzekraczającym 6 lat uważa się za okres zatrudnienia w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Z kolei rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych, w pierwotnej wersji, precyzowało w § 17 ust. 1, że okres urlopu wychowawczego traktuje się - z zastrzeżeniem ust. 2 - jak okres zatrudnienia w zakładzie pracy, w którym pracownica korzystała z tego urlopu, a w § 18, że okresy urlopu wychowawczego w wymiarze nieprzekraczającym 6 lat uważa się za okres zatrudnienia w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. W dniu 28 stycznia 1985 r. opublikowano tekst jednolity tego rozporządzenia, który w § 19 stanowił, że okresy urlopu wychowawczego w wymiarze nieprzekraczającym 6 lat uważa się za

okres równorzędny z okresem zatrudnienia w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz przepisów o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Zdaniem Sądu Najwyższego, cytowane ostatnio rozporządzenie należy jednak interpretować w kontekście obowiązującej od 1 stycznia 1983 r. ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, która w art. 11 ust. 2 pkt 11 zaliczyła omawiany okres do okresów równorzędnych z okresami zatrudnienia. Rozporządzenie z 1981 r. zostało zastąpione przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie urlopów i zasiłków wychowawczych (Dz.U. Nr 60, poz. 277), które w § 15 ust. 1 przewidywało, że okres urlopu wychowawczego, w dniu jego zakończenia, wlicza się do okresu zatrudnienia u pracodawcy, który udzielił tego urlopu. Obowiązująca od 15 listopada 1991 r. ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw zaliczyła te okresy do okresów nieskładkowych. W wyniku nowelizacji Kodeksu pracy dokonanej ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. w art. 186-186⁷ k.p. unormowano problematykę urlopu wychowawczego. Regulacja kodeksowa poza nielicznymi wyjątkami jest przeniesieniem odpowiednich uregulowań zawartych dotychczas we wskazanym wyżej rozporządzeniu. Przepis art. 186⁵ k.p. stanowi, iż okres urlopu wychowawczego, w dniu jego zakończenia, wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

W spornym okresie od 18 września 1982 r. do 10 listopada 1991 r. urlop wychowawczy był więc zaliczany jako okres równorzędny z okresami zatrudnienia. Natomiast zgodnie z § 5 rozporządzenia z 1981 r., pracownicy korzystającej z urlopu wychowawczego przysługiwał, z zastrzeżeniem § 7, zasiłek wychowawczy: 1) w okresie 24 miesięcy kalendarzowych, licząc od dnia zakończenia urlopu macierzyńskiego lub urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego albo urlopu wypoczynkowego przypadającego bezpośrednio po tych urlopach, 2) do ukończenia urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli pracownica sprawuje osobistą opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym przy jednym porodzie lub nad dzieckiem, o którym mowa w § 2, albo samotnie wychowuje dziecko.

Pełnomocnik skarżącej wskazuje, że ustawa z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 552; dalej jako ustawa zmieniająca lub ustawa nowelizująca) wprowadziła przepisy, zgodnie z którymi wszystkie osoby nabywające prawo do emerytury na zasadach kapitałowych są tak samo traktowane bez względu na to, kiedy korzystały z urlopu wychowawczego. Przed wejściem w życie nowych przepisów składki na ubezpieczenia emerytalne były odprowadzane z budżetu państwa wyłącznie za osoby sprawujące osobistą opiekę nad dzieckiem po 31 grudnia 1998 r. Po zmianach, również matki, które rozpoczęły swoją aktywność zawodową oraz urodziły dziecko przed wejściem w życie reformy systemu emerytalnego (czyli przed 1 stycznia 1999 r.), mogą liczyć na wyższą emeryturę. Każdy rok opieki nad dzieckiem jest liczony tak, jakby państwo opłaciło za nie składki.

Przechodząc do przepisów ustawy nowelizującej, trzeba zastrzec, że przepisem art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej dodano do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przepis art. 174 ust. 2a w brzmieniu: „Przy ustalaniu kapitału początkowego do okresów, o których mowa w art. 7 pkt 5 stosuje się art. 53 ust. 1 pkt 2.”. Przepis art. 174 ustawy emerytalnej określa sposób ustalenia kapitału początkowego i w tym zakresie ustawodawca przyjął, że okresy urlopu wychowawczego (art. 7 pkt 5) będą liczone według art. 53 ust. 1 pkt 2 tj. po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano, że wprowadzenie takiego rozwiązania jako zasady dla wszystkich osób, które nabywają prawo do emerytury z nowego systemu, bez względu na to, czy osoby ubezpieczone skorzystały z takiego urlopu przed czy po wprowadzeniu nowego systemu emerytalnego, byłoby zgodne z zasadą równego traktowania ubezpieczonych w obrębie tego samego systemu (druk sejmowy nr 2272).

Powołaną ustawą nowelizującą ustawodawca nie modyfikuje przepisów art. 5-9, art. 10 ust. 1 ani art. 11 ustawy emerytalnej, czyli przepisów, do których odsyła art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych w celu ustalenia przesłanki stażowej do nabycia świadczenia przedemerytalnego. W literaturze zauważa się również, że owo korzystniejsze zaliczenie okresów wymienionych w art. 7 pkt 5 stosuje się wyłącznie przy ustalaniu wysokości kapitału początkowego, a nie emerytury na podstawie art. 53 ust. 1. Konsekwencją wprowadzenia art. 174 ust. 2a

jest *de facto* potwierdzenie, że okresy, o których mowa w tym przepisie, są nadal okresami nieskładkowymi, co prowadzi do wniosku, że przebycie przed dniem 1 stycznia 1999 r. wyłącznie tych okresów wyklucza możliwość ustalenia kapitału początkowego (B. Suchacki [w:] Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych [w:] Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych, wyd. I, red. K. Antonów, LEX/el. 2019, art. 174).

Okres urlopu wychowawczego objęto obowiązkiem ubezpieczeń emerytalnego i rentowych dopiero po dniu 31 grudnia 1998 r. na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 19 w związku z art. 16 ust. 8 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1009; dalej jako ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych lub ustawa systemowa), co wiąże się z zakwalifikowaniem ich do okresów ubezpieczenia według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej. Tym samym okresy urlopu wychowawczego, udzielonego przed tą datą, w czasie obowiązywania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (Dz.U. Nr 19, poz. 97 ze zm.) należy traktować tak, jak okresy nieskładkowe (art. 7 pkt 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), które nie stanowią okresu ubezpieczenia.

Okres urlopu wychowawczego nie jest także okresem, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przepis ten stanowi, że za okresy składkowe uważa się również przypadające przed dniem 15 listopada 1991 r. następujące okresy, za które została opłacona składka na ubezpieczenie społeczne albo za które nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne: 1) zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia: a) na obszarze Państwa Polskiego - w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, jeżeli w tych okresach pracownik pobierał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego: chorobowy, macierzyński lub opiekuńczy albo rentę chorobową.

Uznając, że odesłanie z art. 2 ust. 2 ustawy o świadczeniach emerytalnych ma charakter ograniczony do ściśle określonych przepisów ustawy emerytalnej, nie zaś do ustawy o emeryturach i rentach z FUS jako całości, należy konsekwentnie przyjąć, że ustawodawca wyłączył możliwość ustalania okresu uprawniającego do emerytury

– jako przesłanki nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego – na podstawie innych przepisów ujętych w ustawie o emeryturach i rentach.

Na marginesie warto zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym odesłanie do okresów składkowych i nieskładkowych służy jedynie wykazaniu uprawnień emerytalnych. Nie obejmuje zaś wysokości świadczenia przedemerytalnego. Sytuację taką przewidywała ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 58, poz. 514). Przepis art. 37k ust. 2 stanowił, że wysokość świadczenia przedemerytalnego wynosi 80% kwoty emerytury określonej w decyzji organu rentowego ustalającej wysokość emerytury w celu ustalenia świadczenia przedemerytalnego, nie mniej jednak niż 120% i nie więcej niż 200% zasiłku, o którym mowa w art. 24 ust. 1. Przy takim brzmieniu przepisu, można byłoby z daleko idącą ostrożnością wywodzić, że skoro okres urlopu wychowawczego jest uznawany za okres składkowy na poczet wyliczenia kapitału początkowego, a więc wysokości emerytury, to spójność systemowa przesłanki „okresu składkowego i nieskładkowego” wymagałaby uwzględnienie urlopu wypoczynkowego także jako okres składkowy w kontekście art. 2 ust. 1 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych w związku z art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach.

Jednakże w obecnym stanie prawnym, wysokość świadczenia przedemerytalnego jest stała i wynika z art. 3 ustawy o świadczeniach przedemerytalnych, w oderwaniu – co do zasady – od wysokości świadczenia emerytalnego.

Z kolei oceniając prawidłowość kwalifikacji prawnej okresu sprawowania faktycznej opieki nad chorym członkiem rodziny, należy rozważyć dwie kwestie. Skarżąca wnioskuje o objęcie okresem składkowym przedziału czasowego od 28 września 2001 r. do 11 czerwca 2020 r. (poza okresami wykonywania zlecenia, pracy, działalności gospodarczej).

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy systemowej, zasady podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym osób rezygnujących z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, za które ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku

przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - centrum usług społecznych, opłaca składkę, regulują przepisy o pomocy społecznej.

W myśl art. 42 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 901), za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny oraz wspólnie niezamieszkującymi matką, ojcem lub rodzeństwem, ośrodek pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych - centrum usług społecznych, opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, jeżeli dochód na osobę w rodzinie osoby opiekującej się nie przekracza 150% kwoty kryterium dochodowego na osobę w rodzinie i osoba opiekująca się nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z innych tytułów lub nie otrzymuje emerytury albo renty. Dotyczy to również osób, które w związku z koniecznością sprawowania opieki pozostają na bezpłatnym urlopie.

W świetle art. 6 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 42 ustawy o pomocy społecznej, okres ubezpieczenia emerytalnego i rentowych stanowi okres składkowy na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej.

Dodatkowo należy wskazać, że ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 228, poz. 2255) do ustawy systemowej dodany został przepis art. 6 ust. 2a, zgodnie z którym za osobę pobierającą świadczenie pielęgnacyjne wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych (...).

Ustawodawca przesądza, że jedynie okres pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego albo zasiłku dla opiekuna są okresami, za który opłacana jest składka. Co istotne, pobieranie świadczenia

pielęgnacyjnego nie jest tytułem do ubezpieczenia emerytalno-rentowego (brak go w katalogu z art. 6 ust. 1 ustawy systemowej). Ustawodawca zdecydował jednak, że jest to okres, za który wójt, burmistrz lub prezydent miasta opłaca składkę na ubezpieczenia emerytalne i rentowe od podstawy odpowiadającej wysokości odpowiednio świadczenia pielęgnacyjnego albo specjalnego zasiłku opiekuńczego przysługujących na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych przez okres niezbędny do uzyskania okresu ubezpieczenia (składkowego i nieskładkowego) odpowiednio 20-letniego przez kobietę i 25-letniego przez mężczyznę. Fakt niepobierania świadczenia pielęgnacyjnego zwalnia organ publiczny z obowiązku opłacenia składki.

Skarżąca sugeruje, że cały okres faktycznego sprawowania opieki nad chorą matką powinien być uznany za okres składkowy zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a nie tylko okresy ustalone przez Sąd drugiej instancji, tj. okresy pobierania świadczenia pielęgnacyjnego i specjalnego zasiłku opiekuńczego. W podstawach kasacyjnych brak jednak odesłania do art. 6 ust. 2 ustawy systemowej oraz do art. 42 ustawy o pomocy społecznej. Skarżąca nie argumentuje, jakie są podstawy prawne uznania, że okres sprawowania faktycznej opieki nad niepełnosprawną matką jest okresem ubezpieczenia w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej. Pełnomocnik skarżącej powołuje się na szczególną sytuację osobistą skarżącej oraz na sugerowany błąd pracownika ośrodka pomocy społecznej. Podaje, że jest ona jedynaczką. Ojciec jej we wskazanym spornym okresie już nie żył. Nie było innej osoby, która mogłaby zająć się opieką nad matką odwołującą się. Z tego powodu rezygnowała ona z pracy. W okresach, w których nie była zgłoszona do ubezpieczenia, cały swój czas poświęcała chorej matce. H. L. była osobą zaliczoną do I stopnia niepełnosprawności i niezdolną do samodzielnej egzystencji. E. P. zgłaszała się do GOPS w celu otrzymywania przez cały okres „świadczenia przedemerytalnego (*sic*)”, lecz będąc wprowadzaną w błąd, złożyła wniosek o wypłatę świadczeń jedynie w okresach wymienionych w uzasadnieniu do wyroku Sądu Apelacyjnego.

Powyższy wywód odnieść należy do istoty świadczenia przedemerytalnego jako świadczenia publicznoprawnego. Ustawa o świadczeniach przedemerytalnych nie zawiera żadnej klauzuli generalnej pozwalającej na modyfikowanie przesłanek

do nabycia tego prawo z uwzględnieniem zasady słuszności bądź trudnej sytuacji życiowej świadczeniobiorcy. Tym samym powoływanie się na szczególną sytuację osobistą nie może *per se* wpłynąć na ocenę przesłanek przyznania prawa do świadczenia przedemerytalnego, w szczególności w kontekście odesłania z art. 2 ust. 2 ustawy.

Pełnomocnik skarżącej przytacza również pogląd, zgodnie z którym przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych uwzględnia się okresy podlegania ubezpieczeniu sprzed 1 stycznia 1999 r., nawet bez opłaconej składki, a pracownika nie można obciążać ujemnymi skutkami zaniedbań pracodawcy w tym zakresie. Powyższego argumentu używa w kontekście sugerowanego wprowadzenia w błąd przez pracowników ośrodka pomocy społecznej. Pełnomocnik dąży do wykazania, że okresem ubezpieczenia jest sam fakt sprawowania osobistej opieki nad niepełnosprawną matką.

Pełnomocnik skarżącej nie precyzuje, na jakich podstawach normatywnych należy ocenić powyższą tezę. Nie sposób tego wywieść także z podstaw kasacyjnych. Zasadniczo rolą Sądu Najwyższego w postępowaniu kasacyjnym nie jest wyręczenie strony reprezentowanej w procesie przez profesjonalnego pełnomocnika we wskazaniu (doprecyzowywaniu) treści wskazanych zarzutów. Uwzględniając jednak okoliczności sprawy, precyzując zarzut skarżącej, dostrzec należy dwa konteksty niekompletnego zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach.

Pierwszy, odnoszący ten zarzut do art. 6 ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 42 ustawy o pomocy społecznej (wcześniej art. 31b ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414). Powołując się na pogląd doktryny, należy podkreślić, że opłacanie składek, będące czynnością materialno-techniczną administracji, powinno być poprzedzone wydaniem decyzji administracyjnej. Nie ma podstaw do tego, by odrzucać tu formę aktu administracyjnego, skoro opłacanie składek jest jednym ze świadczeń z pomocy społecznej, a te przyznawane są na podstawie decyzji (ustawa nie przewiduje tu wyjątku). Uprawnienie osoby rezygnującej z zatrudnienia do opłacania za nią składek ubezpieczeniowych nie wynika bezpośrednio z mocy prawa, ale jest uzależnione od spełnienia wielu przesłanek, których wnikliwe zbadanie musi nastąpić w określonym postępowaniu. Wreszcie orzeczenie o tak ważnym uprawnieniu jednostki powinno

mieć formę decyzji, by w przypadku niezadowolenia jej adresat mógł kwestionować rozstrzygnięcie i skutecznie dochodzić swoich praw (I. Sierpowska [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 42). Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w nadal aktualnym, mimo zmian przepisów, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2002 r., OPS 6/02 (ONSA 2003 nr 2, poz. 4). Stwierdzono w nim, że sprawa o opłacanie składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, o której mowa w art. 31b ust. 3 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), jest rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez organ właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

Swoje stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnił tym, że po pierwsze, do postępowania w sprawie świadczeń pomocy społecznej, z wyjątkiem przyznawanych na podstawie umów, mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z ustawy o pomocy społecznej. Oznacza to, że sprawa o świadczenie pomocy społecznej, a więc także o świadczenie w formie opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, o którym mowa w art. 31b ust. 3 tej ustawy, jest indywidualną sprawą rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Po drugie, z przepisu art. 43 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej wprost wynika, że w sprawach świadczeń pomocy społecznej wydawane są decyzje, a więc sprawy te są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej. Żaden przepis ustawy o pomocy społecznej nie przewiduje dla spraw, o których mowa w art. 31b ust. 3 tej ustawy, innego postępowania i innej formy załatwienia sprawy. Skoro więc opłacanie składki, o której mowa w art. 31b ust. 3 omawianej ustawy, jest świadczeniem pomocy społecznej, to sprawa o to świadczenie jest rozstrzygana w drodze decyzji w postępowaniu uregulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kluczowe dla powyższego zagadnienia jest także stwierdzenie, że w doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż decyzje w sprawach pomocy społecznej mają charakter konstytutywny, a więc twórczy, i wywierają skutki *ex nunc* (I. Sierpowska [w:] *Pomoc społeczna. Komentarz*, wyd. VI, Warszawa 2023, art. 106.).

Skoro w świetle art. 42 ustawy o pomocy społecznej, prawo do opłacenia składek nie wynika *ex lege*, to przepis ustawy systemowej – art. 6 ust. 2 – nie może

być interpretowany na równi z art. 6 ust. 1 stanowiącym o obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym. Tym samym, w przypadku art. 6 ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 42 ustawy o pomocy społecznej nie należy stosować zasady automatyzmu tak rozumianej, że spełnienie przesłanki posiadania tytułu ubezpieczenia społecznego stanowi o podleganiu ubezpieczeniu, niezależnie od faktycznie odprowadzonej składki.

Przyjmując drugą ewentualność, należy podkreślić, że pełnomocnik skarżącej nie powołuje się na ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2023 r., poz. 390 ze zm.), w szczególności na art. 17 w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2024 r., w celu powiązania okoliczności faktycznych ze spełnieniem ustawowych przesłanek do świadczenia pielęgnacyjnego.

Ewentualne rozważania dotyczące nieopłacania składki w okresie pobierania świadczenie pielęgnacyjnego bądź niewłaściwego ich opłacenia można byłoby odnieść do przepisu art. 6 ust. 2c ustawy systemowej, zgodnie z którym wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jeżeli przyznał osobie świadczenie pielęgnacyjne, może wystąpić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o udzielenie informacji o przebiegu ubezpieczenia oraz za jaki okres za tę osobę powinien opłacać składkę na ubezpieczenie emerytalne i rentowe. Jednakże punktem wyjścia dla tych rozważań musi być przyznanie skarżącej prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, co w spornym okresie nie miało miejsca.

Dywangowanie o spełnieniu ustawowych przesłanek do nabycia świadczenia pielęgnacyjnego wykracza poza ramy niniejszego postępowania. Spór w tej kwestii poddany został przez ustawodawcę sądownictwu administracyjnemu.

W obu przypadkach, niezależnie od podstawy prawnej, który należałoby przyjąć, okres sprawowania faktycznej opieki nad niepełnosprawnym członkiem rodziny *per se*, bez spełnienia szczegółowych przesłanek wynikających z przepisów z zakresu pomocy społecznej, nie może stanowić okresu ubezpieczenia w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a w konsekwencji okresu składkowego w rozumieniu ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Brak również podstaw do powoływania się na pogląd orzeczniczy, że przy ustalaniu prawa do świadczeń emerytalno-rentowych uwzględnia się okresy podlegania ubezpieczeniu, nawet bez opłaconej składki, a pracownika nie można

obciążać ujemnymi skutkami zaniedbań pracodawcy w tym zakresie. Powyższy wniosek wyprowadzono z interpretacji ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.). W uchwale z dnia 11 maja 1994 r., II UZP 5/94 (OSNAPiUS 1994 nr 6, poz. 97), Sąd Najwyższy przyjął, że ścisła interpretacja art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 października 1991 r. prowadziłaby do pozbawienia wnioskodawcy praw dobrze nabytych, zgodnie z obowiązującymi przepisami, które nie utraciły swej mocy z dniem 15 listopada 1991 r., z chwilą wejścia w życie ustawy o rewaloryzacji. Wnioskodawca nie ma możliwości "sanowania", zaistniałej sytuacji zgodnie z wymaganiami ustawy rewaloryzacyjnej, gdyż opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne należy do pracodawcy, a sam pracodawca, gdyby zaistniała taka możliwość, nie mógłby już opłacić zaległych składek ze względu na przedawnienie. Dlatego też za okresy składkowe, przypadające przed wejściem w życie ustawy o rewaloryzacji, należy uważać także i takie okresy pozostawania w stosunku pracy, za które składka na ubezpieczenie nie została opłacona. Zawężające traktowanie tego pojęcia prowadziłoby do sprzeczności z dotychczasowymi przepisami, które dawały w nabyciu prawa do świadczeń priorytet samemu zatrudnieniu.

W świetle wyżej przeprowadzonej wykładni, wiążącej obowiązek opłacenia składki za skarżącą z uprzednim spełnieniem przesłanek publicznoprawnych związanych ze świadczeniami z zakresu pomocy społecznej, stosowania choćby w drodze analogii zasady przyjętej dla zatrudnienia jest nieuzasadnione.

Dodatkowo, cytowane stanowisko Sądu Najwyższego nie mogłoby być wzorcem oceny sytuacji prawnej odwołującej się, gdyż sporny okres sprawowania opieki na członkiem rodziny przypada w całości po wejściu w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz, co istotniejsze, po wejściu w życie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W sposób oczywisty, w kontekście wyżej opisanej wykładni ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, bezzasadnie jest zrównanie sytuacji pracowników, tj. osób obowiązkowo objętych ubezpieczeniami społecznymi na zasadzie automatyzmy z chwilą nawiązania stosunku pracy (art. 6 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 13 pkt 1 ustawy systemowej) z sytuacją osób pobierających świadczenie pielęgnacyjne, z których opłaca składkę wójt, burmistrz

lub prezydent miasta (art. 6 ust. 2a ustawy systemowej) lub osób, którym przyznano świadczenie z pomocy społecznej w postaci opłacenia składek na ubezpieczenie społeczne (art. 6 ust. 2 ustawy systemowej).

Podsumowując, wypada stwierdzić, że wyrok Sądu drugiej instancji jest prawidłowy. Sąd Najwyższy nie podziela zarzutów naruszenia prawa materialnego podniesionych w skardze kasacyjnej. Natomiast odnośnie do zarzutów prawa procesowego, godzi się przypomnieć, że podstawy skargi kasacyjnej nie może stanowić polemika skarżącego z wynikami oceny dowodów dokonanej przez sąd drugiej instancji, a także kwestionowanie prawidłowości ustaleń tego sądu stanowiących podstawę faktyczną zaskarżonego orzeczenia.

Nie podzielając zarzutów i wniosków kasacyjnych, Sąd Najwyższy na mocy art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto stosownie do art. 102 w związku z art. 398²¹ k.p.c.

[SOP]

[ał]