



Sygn. akt I UK 141/09

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 listopada 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Herbert Szurgacz (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z odwołania K. Ł.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o emeryturę z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 listopada 2009 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 19 lutego 2009 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z dnia 29 stycznia 2002 r., przyznał ubezpieczonej prawo do wcześniejszej emerytury dla pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki od 1 grudnia 2001 roku, jednocześnie zawieszając wypłatę świadczenia z powodu kontynuowaniu zatrudnienia. 27 lipca 2007 roku wnioskodawczyni rozwiązała stosunek pracy z

pracodawcą, z którym pozostawała w ciągłym zatrudnieniu od marca 1991 roku. Z dniem rozwiązania stosunku pracy wystąpiła do organu rentowego o podjęcie wypłaty emerytury i ponowne ustalenie jej wysokości. ZUS sporną decyzją z 23 sierpnia 2007 r. odmówił prawa do emerytury, z uzasadnieniem, że kontynuacja przez wnioskodawczynię zatrudnienia od 15 lipca 1975 r. dowodzi, iż dziecko nie wymagało jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych z powodu stanu zdrowia, co wykluczałoby możliwość świadczenia pracy na podstawie stosunku pracy i stanowiło podstawę nabycia wcześniejszej emerytury.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w P. oddalił odwołanie K. Ł. od tej decyzji.

Wyrok Sądu pierwszej instancji zapadł w następującym stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy: wnioskodawczyni K. Ł. (urodzona 1955 roku) w okresie od 15 lipca 1975 roku do 27 lipca 2007 roku, z przerwą od 1 stycznia 1991 roku do 14 marca 1991 roku, pozostawała w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu pracy na podstawie umów o pracę. W okresie od 1981 roku do 1987 roku korzystała z urlopu wychowawczego. Syn wnioskodawczyni W., urodzony w 1981 roku, jest całkowicie niezdolny do pracy i wymagający stałej opieki. Cierpi na autyzm oraz upośledzenie umysłowe w stopniu umiarkowanym. Orzeczono w stosunku do niego znaczny stopień niepełnosprawności o charakterze trwałym. Niepełnosprawność istnieje od urodzenia.

Sąd Okręgowy uznał, że ubezpieczona nie nabyła prawa do emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia 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 i z 1999 r. nr 61, poz. 679), gdyż pozostając w zatrudnieniu, które kontynuowała aż do lipca 2007 roku, nie spełniła przesłanek do nabycia świadczenia do czasu obowiązywania tego rozporządzenia, to jest do 31 grudnia 1999 roku.

W apelacji ubezpieczona zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi niewłaściwe rozstrzygnięcie problemów prawnych oraz niewłaściwe zastosowanie przepisów prawa materialnego przez przyjęcie, że w przedmiotowej sprawie organ rentowy władny był z urzędu zweryfikować trafność rozstrzygnięcia w decyzji przyznającej

ubezpieczonej prawo do wcześniejszej emerytury. Powołując się na powyższe zarzuty wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku przez orzeczenie, że ubezpieczonej przysługuje prawo do wypłaty przyznanej wcześniej emerytury decyzją z 29 stycznia 2002 roku, ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ocenie skarżącej organ rentowy błędnie rozpatrzył wniosek o wypłatę przyznanej, ale zawieszanej emerytury jako wniosek o ponowne jej ustalenie w trybie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Sąd Apelacyjny Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, wyrokiem z dnia 19 lutego 2009 r. oddalił apelację.

W uzasadnieniu stwierdził, że wyrok Sądu pierwszej instancji zawiera trafne i należycie umotywowane rozstrzygnięcie. Od daty wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS, to jest od 1 stycznia 1999 roku, przepisy nie przewidują prawa do wcześniejszej emerytury w związku z koniecznością sprawowania opieki nad dzieckiem. Skarżąca wywodzi swoje prawo do wcześniejszej emerytury z nieobowiązujących już przepisów rozporządzenia 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 i z 1999 r. nr 61, poz. 679), w związku z art. 186 ust. 3 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), przy czym ustawa ta utraciła moc (art. 195 z 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z FUS), co oznacza, że i powołane rozporządzenie również utraciło moc (brak umocowania prawnego do jego wydania). Przepisy nowej ustawy utrzymały możliwość skorzystania z dotychczasowych zasad przechodzenia na emeryturę (w tym na podstawie powołanego rozporządzenia z 1989 r.) jedynie dla tych osób, które nie zgłosiły wniosku o emeryturę, mimo że spełniły warunki do nabycia prawa do tego świadczenia (art. 186 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach). W świetle tego ostatniego wymienionego przepisu osoby, które przed 1 stycznia 1999 r. spełniały warunki do przyznania wcześniejszej emerytury w związku z koniecznością zrezygnowania z pracy celem sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki, mogą złożyć wniosek o przyznanie tego świadczenia

również po tej dacie. W myśl § 1 wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów prawo do wcześniejszej emerytury, niezależnie od innych warunków określonych w tych przepisach, uzależnione było przede wszystkim od ustalenia niemożności kontynuowania zatrudnienia z powodu stanu zdrowia swojego dziecka, wymagającego - bez względu na wiek - stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych z powodu inwalidztwa, określonego w tym przepisie, istniejącego od urodzenia albo powstałego przed ukończeniem 18 roku życia. W świetle powyższych przepisów nie ulega wątpliwości, że ubezpieczona nie nabyła prawa do emerytury określonej wymienionym rozporządzeniem, gdyż w czasie jego obowiązywania nie zrezygnowała z zatrudnienia w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki. Stąd też decyzja ze stycznia 2002 roku przyznająca ubezpieczonej prawo do emerytury, chociaż prawomocna, była wadliwa, gdyż nie znajdowała podstawy w przepisach prawa materialnego. Sąd podkreślił, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych decyzje organu rentowego nie mają charakteru konstytutywnego lecz deklaratoryjny, gdyż prawo do świadczeń nie powstaje z mocy decyzji, lecz z mocy prawa po spełnieniu warunków określonych przepisami materialnoprawnymi. Stąd też decyzja przyznająca prawo do świadczenia, mimo braku przesłanek ustawowych do jego przyznania, może być w każdym czasie zmieniona, także z urzędu, na podstawie art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przepisy art. 154-156 k.p.a. nie mają tutaj zastosowania, gdyż odwołania od decyzji organu rentowego rozpoznawane są według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, a sądy powszechne rozpatrując odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie prawa do świadczeń emerytalnych i rentowych orzekają merytorycznie, stosując przepisy prawa materialnego, to jest w tym przypadku przepisy powołane na wstępie.

Odwołująca się zaskarżyła ten wyrok skargą kasacyjną w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości, i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania lub jego zmianę i uwzględnienie apelacji.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego: art. 12 Konstytucji RP, z którego wynika ochrona praw nabytych, poprzez jego niezastosowanie, art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS przez jego

niewwzględnienie, oraz art. 114 § 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS poprzez jego niewłaściwe zastosowanie oraz błędną jego wykładnię.

Jako okoliczności uzasadniające przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca wskazała, że istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości, czy przy uwzględnieniu art. 2 Konstytucji RP oraz prawidłowym zastosowaniu przepisów art. 103 i 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w ustalonym stanie faktycznym sprawy, jest możliwe cofnięcie prawa do wcześniejszej emerytury, pomimo braku w sprawie nowych okoliczności i dowodów, zamiast podjęcia wypłaty emerytury zawieszanej.

W uzasadnieniu skarżąca podniosła, że przedmiotem wniosku ubezpieczonej z dnia 27 lipca 2007 r. było podjęcie wypłaty zawieszanej emerytury przyznanej decyzją z 29 stycznia 2002 r. na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki w związku z art. 186 ust. 3 oraz art. 46 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Tymczasem organ rentowy bezprawnie rozpatrzył wniosek o wypłatę przyznanej ale zawieszanej emerytury jako wniosek o ponowne jej ustalenie w trybie art. 114 ustawy emerytalnej, podczas gdy ani treść wniosku, ani żaden przepis prawa nie uzasadniał takiego trybu postępowania.

Odnosząc się do kwestii trafności decyzji przyznającej emeryturę skarżąca podniosła ponadto, że ubiegając się o prawo do wcześniejszej emerytury spełniała wszystkie warunki określone w cyt. rozporządzeniu, tj. 20-letni okres zatrudnienia i sprawowanie opieki nad dzieckiem-inwalidą. Kwestia możliwości zatrudnienia została w przepisach rozporządzenia sformułowana poprzez stwierdzenie "nie może kontynuować zatrudnienia". Ani z treści przepisu ani z jego wykładni gramatycznej w żaden sposób nie można odczytać, że brak możliwości zatrudnienia musi występować dokładnie w jakiejś dacie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Podstawową kwestią w rozpoznawanej sprawie jest ustalenie, czy skarżąca mogła decyzją ZUS z dnia 29 stycznia 2002 r. nabyć prawo do wcześniejszej

emerytury dla pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki. Tylko bowiem w odniesieniu do skutecznie nabytych uprawnień można mówić o zawieszeniu wypłaty wynikających z nich świadczeń.

Zagadnienia intertemporalne dotyczące dopuszczalności składania wniosków na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki po wejściu w życie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, tj. po 1 stycznia 1999 r., zostały wyjaśnione wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99. Jednakże orzeczenie to dotyczyło tylko sytuacji, w której w art. 186 ust. 3 ustawy emerytalnej pominięto osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r., które zgłosiły wnioski o emeryturę po dniu 31 grudnia 1998 r., a w dniu 1 stycznia 1999 r. spełniały wszystkie warunki nabycia prawa do tego świadczenia.

Tymczasem sytuacja skarżącej jest odmienna. Urodziła się ona wprawdzie po dniu 31 grudnia 1948 r., ale wystąpiła z wnioskiem o przyznanie emerytury wcześniejszej dopiero z dniem 12 grudnia 2001 r. Ponadto orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, odwołujące się do zasady ochrony praw nabytych i oceniające jako niekonstytucyjne różnicowanie wnioskodawców z uwagi na ich datę urodzenia, dotyczy wyłącznie sytuacji, w której osoby te w dniu 1 stycznia 1999 r. spełniały wszystkie warunki nabycia prawa do tego świadczenia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 3 lutego 2009 r., I UK 245/08, LEX nr 489010) sformułowano stanowisko, zgodnie z którym z orzeczenia Trybunału wynika, że rozpoznawane z zastosowaniem przepisów dotychczasowych będą sprawy osób, które przed dniem 1 stycznia 1999 r. spełniały przesłanki uzyskania świadczeń emerytalnych (por. także wyrok z dnia 28 marca 2001 r., II UKN 285/00, OSNP 2002/22/556). Mając na uwadze ścisłość regulacji prawa ubezpieczeń społecznych, w którym przeważają normy bezwzględnie obowiązujące, jak również zasadę, iż wyjątki interpretuje się zwięźajaco, należy stwierdzić, że nie jest trafne wnioskowanie z orzeczenia Trybunału o stosowaniu przepisów dotychczasowych do osób, które przed dniem 1 stycznia 1999 r. nie spełniały takich przesłanek.

Rozporządzenie z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do

wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki przewiduje, że prawo do wcześniejszej emerytury przysługuje matce, która nie mogła lub nie może kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia dziecka, wymagającego - bez względu na wiek - jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych, jeżeli spełnia łącznie następujące warunki: ma okres zatrudnienia określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p., sprawuje osobistą opiekę nad dzieckiem, które: a) zostało zaliczone do I grupy inwalidów, bez względu na przyczynę chorobową inwalidztwa, albo b) zostało zaliczone do II grupy inwalidów z powodu jednego z stanów chorobowych wymienionych w ust. 3, a inwalidztwo dziecka istnieje od urodzenia albo powstało przed ukończeniem 18 roku życia. W odniesieniu do skarżącej należy mieć na uwadze, że w dniu składania wniosku (12 grudnia 2001 r.) i w dniu wydania przez organ rentowy decyzji o przyznaniu wcześniejszej emerytury (29 stycznia 2002 r.) przesłanka niemożności kontynuowania zatrudnienia nie została spełniona, gdyż wnioskodawczyni od dnia 15 lipca 1975 r. do dnia 27 lipca 2007 r. (z przerwą na zasiłek dla bezrobotnych w okresie od dnia 1 stycznia 1991 r. do dnia 14 marca 1991 r.) pozostawała w zatrudnieniu.

Mając na uwadze utrwalone w orzecznictwie (np. uchwały: z dnia 20 grudnia 2000 r., II ZP 29/00, OSNP 2001/12/418, Biul. SN 2000/12/2, PiZS 2001/6/37, Prok. i Pr. –wkł. 2001/7-8/36 i z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSNP 2003/18/442, Biul.SN 2003/6/14, Wokanda 2003/11/22, OSNP-wkł. 2003/12/1, M.Prawn. 2003/13/579, OSP 2004/7-8/84) oraz doktrynie stanowisko, zgodnie z którym decyzje organu rentowego mają charakter deklaratoryjny, a prawo do świadczeń z zakresu ubezpieczeń społecznych powstaje ex lege z chwilą spełnienia ustawowych przesłanek, należy uznać, że wbrew brzmieniu decyzji o przyznaniu wcześniejszej emerytury (29 stycznia 2002 r.) skarżąca w tej dacie prawa do takiej emerytury nie nabyła.

Zgadając się co do zasady z wywodem skarżącej, dotyczącym ograniczeń w stosowaniu art. 114 ustawy emerytalnej w odniesieniu do prawomocnej decyzji przyznającej prawo do świadczeń należy jednak zauważyć, że w rozpoznawanej sprawie wznowienie postępowania dotyczy sytuacji, gdy wydana decyzja, ze względu na nieuwzględnienie okoliczności niespełniania przez skarżącą w dacie jej

wydania ustawowych przesłanek, od których zależy prawo do nabycia spornej emerytury, jest wadliwa. Orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie dopuszcza możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia (zaopatrzenia) emerytalnego na niekorzyść ubezpieczonego, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że ubezpieczony nie miał prawa do określonego świadczenia, ponieważ nie spełniał ustawowych przesłanek nabycia prawa do świadczenia (wyrok z dnia 4 października 2006 r., II UK 30/06, także wyrok z dnia 5 maja 2005 r., III UK 242/04, OSNP 2006 nr 3-4, poz. 54 oraz wyrok z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 341). Zwłaszcza w wyroku z dnia 5 maja 2005 r., III UK 242/04, Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że ujawnienie uchybienia organu rentowego polegającego na wydaniu decyzji ustalającej powstanie prawa pomimo niedysponowania dowodem stwierdzającym spełnienie jednego z wymaganych warunków (ustania stosunku pracy ze względu na niemożność kontynuowania zatrudnienia wynikającą z konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem) stanowi okoliczność mającą wpływ na prawo do świadczeń, ze względu na którą dopuszczalna jest jej weryfikacja w trybie przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Instytucja ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalno - rentowych (art. 114 ustawy emerytalnej) umożliwia weryfikację zarówno decyzji korzystnych, jak i niekorzystnych dla wnioskodawców. Jak już wspomniano powyżej prawomocne decyzje organu rentowego mają charakter deklaratoryjny, stwierdzają sytuacje prawne wnioskodawców ukształtowane z mocy prawa. Jeśli zatem zostaną spełnione przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej określone w przepisie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej i w toku ponownego postępowania wyjaśniającego okaże się, iż prawo do świadczenia nie istniało, wówczas wypłata świadczenia zostaje wstrzymana w trybie art. 134 ust. pkt 4 ustawy emerytalnej. Oznacza to, że przesłanką weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej z urzędu w trybie przepisu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej może być także uchybienie organu rentowego na korzyść wnioskodawcy, które ma wpływ na ustalenie prawa do świadczeń.

Jeżeli zatem organ rentowy wydał, nawet na skutek niedbalstwa, decyzję deklarującą prawo do świadczenia, które w istocie, ze względu na niespełnienie przesłanek ustawowych, skarżącej nie przysługiwało i którego nabyć nie mogła,

zmiana tej decyzji na podstawie art. 114 ustawy emerytalnej jest możliwa i zgodna z prawem, a powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest, wobec nienabycia prawa, nieuzasadnione. Jeżeli prawo nie zostało skutecznie nabyte, nie może ono także zostać zawieszona „z powodu kontynuowania zatrudnienia”, tym bardziej w sytuacji, gdy utrata zatrudnienia jest jedną z przesłanek nabycia prawa.

Z wymienionych powodów należało orzec, jak w sentencji.