



Sygn. akt III UK 92/10

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 5 kwietnia 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kwaśniewski (przewodniczący)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania Haliny Ż.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R.

o emeryturę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 kwietnia 2011 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 14 kwietnia 2010 r.,

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

### **UZASADNIENIE**

Zakład Ubezpieczeń Społecznych - Oddział w R. decyzją z dnia 18 września 2009 r. odmówił Halinie Ż. prawa do wcześniejszej emerytury. Jako podstawę

prawną decyzji organ rentowy powołał art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającej stałej opieki. W uzasadnieniu powyższej decyzji stwierdzono m.in., że przeprowadzone badanie wyjaśniające w oparciu o dokumentację z przebiegu leczenia dziecka ujawniło, że stwierdzone schorzenie nie wskazuje na upośledzenie sprawności organizmu w stopniu pozwalającym zaliczyć je do chorób wymienionych w § 1 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia. Inną decyzją z tej samej daty organ rentowy wstrzymał wypłatę świadczenia od dnia 1 października 2009 r.

W odwołaniu od powyższej decyzji ubezpieczona domagała się jej zmiany i przyznania prawa do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem. W uzasadnieniu odwołania stwierdziła między innymi, że w dniu ustalania prawa do świadczenia spełniała wszystkie wymagane warunki, a pozbawianie jej nabytego prawa do świadczenia jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony praw nabytych. Ponadto, dziecko przez cały czas „jest leczone”, o czym świadczy bieżąca i dotychczasowa dokumentacja.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 19 stycznia 2010 r. oddalił odwołanie .

Sąd pierwszej instancji ustalił między innymi, że organ rentowy decyzją z dnia 15 grudnia 1997 r. przyznał Halinie Ź. prawo do emerytury z tytułu opieki nad synem Danielem, po ustaleniu, że wnioskodawczyni legitymuje się wymaganym okresem zatrudnienia, a jej syn wymaga stałej opieki z uwagi na chorobę trzewną-celakę. Ponadto, syn wnioskodawczyni od dzieciństwa cierpi na tę chorobę, ukończył 27 lat, zaś opieka matki nad synem polega i polegała na dopilnowaniu diety, przygotowywaniu posiłków oraz robieniu zakupów.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, nie budzi żadnych wątpliwości, że stan zdrowia syna wnioskodawczyni nie czynił go niesamodzielnym w czynnościach życia codziennego i nie wymagał nad nim stałej opieki, czyli opieki wykonywanej w sposób ciągły, codziennie, bez przerwy, czyli w taki sposób, że sprawowanie opieki w ten sposób wykluczało możliwość równoczesnego świadczenia pracy przez wnioskodawczynię. Sąd stwierdził ponadto, że przyznanie wnioskodawczyni prawa

do emerytury w 1997 r. nie oznacza niemożności późniejszego pozbawienia wnioskodawczyni prawa do emerytury.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2010 r. oddalił apelację wnioskodawczyni od powyższego wyroku Sądu pierwszej instancji.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził między innymi, że stabilność prawomocnych decyzji organu rentowego jest ograniczona, zaś decyzje organu rentowego mają deklaratoryjny charakter, bowiem uprawnienia emerytalne nabywa się po spełnieniu wszystkich warunków i przesłanek określonych bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa ubezpieczeń społecznych.

Według Sądu Apelacyjnego jest niesporne, że wnioskodawczyni prawo do emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki uzyskała decyzją organu rentowego z dnia 15 grudnia 1997 r., poczynając od dnia 1 listopada 1997 r. Decyzja ta została wydana po ustaleniu, na podstawie przedłożonych przez wnioskodawczynię dowodów, że spełnia ona wszystkie, określone rozporządzeniem, warunki do nabycia prawa do tego świadczenia. Jednym z dowodów, na których organ rentowy się oparł, było zaświadczenie wystawione przez lekarza specjalistę chorób wewnętrznych z dnia 21 października 1997 r., stwierdzające, że syn wnioskodawczyni ur. 2 kwietnia 1982 r. wymaga stałej opieki matki i od pierwszego roku życia jest leczony z powodu choroby trzewnej – celiakii. Podstawą zaś wznowienia postępowania, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, odmawiającej prawa do emerytury, była ujawniona przez organ rentowy dokumentacja z przebiegu leczenia dziecka, na podstawie której lekarz orzecznik ZUS ustalił, że nie daje ona podstaw do przyjęcia, iż dziecko wnioskodawczyni, z uwagi na stan zdrowia wymagało i nadal wymaga stałej opieki ze strony matki oraz że schorzenie dziecka wnioskodawczyni, opisane w zaświadczeniu lekarza pediatry z dnia 21 października 1997 r. i 2 września 2009 r. nie mieści się w katalogu schorzeń określonych w rozporządzeniu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, ujawnienie „dokumentacji ZUS” istniejącej przed wydaniem decyzji ustalającej prawo do emerytury i zajęte na podstawie tej dokumentacji stanowisko lekarza orzecznika ZUS legło u podstaw wznowienia postępowania.

Według Sądu Apelacyjnego, zebrany w sprawie materiał dowodowy jednoznacznie potwierdza brak konieczności sprawowania przez Halinę Ź. opieki nad synem zarówno w roku 1997, jak i w roku 2009. Zajęcia związane z opieką nad dzieckiem, tj. „pilnowanie diety, przygotowywanie posiłków i robienie zakupów” z pewnością nie wymagały zaangażowania wykluczającego możliwość kontynuowania zatrudnienia i nie odbiegały od zwyczajnych codziennych zajęć, które zwykle obciążają każdą matkę wychowującą dzieci.

Sąd ustalił, że wnioskodawczynie pozostawała w zatrudnieniu do dnia 30 czerwca 1997 r., wskutek rozwiązania umowy o pracy na czas określony, zaś od dnia 1 lipca 1997 r. zarejestrowała się w rejonowym urzędzie pracy w Ł. i od dnia 9 lipca zaczęła pobierać zasiłek z tego tytułu, to zaś - według Sądu – oznacza, że zgłosiła gotowość podjęcia w każdym momencie pracy zaproponowanej przez ten urząd. Zatem to nie konieczność sprawowania opieki nad synem była powodem rezygnacji z zatrudnienia. Wnioskodawczynie w okresie pobierania emerytury podjęła pozarolniczą działalność i najwyraźniej prowadzenie tej działalności, niekiedy z dużym zaangażowaniem, nie kolidowało z wywiązywaniem się z obowiązku opieki nad synem. Daniel Ź. jest osobą dorosłą, nie pracuje, nie ma orzeczenia o niepełnosprawności, nie starał się o świadczenia z uwagi na stan zdrowia lub opieki społecznej, co oznacza, że „nie można o nim mówić” jako o niepełnosprawnym dziecku, któremu należy zapewnić byt i opiekę.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zasada, że świadczenie emerytalne jest nieutralne, nie dotyczy emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem, bowiem przesłanki jej nabycia, takie jak przesłanka niemożności kontynuowania zatrudnienia w związku z poprawą stanu zdrowia dziecka, a nawet zmianą warunków rodzinnych mogą ulec zmianie. Prawo do wcześniejszej emerytury podlega ochronie, gdy zostanie słusznie nabyte. Tymczasem Halina Ź. nie miała uprawnień do wcześniejszej emerytury, gdyż dziecko nie wymagało i nadal nie wymaga opieki ze strony matki, co nie zostało starannie zbadane przez organ rentowy. Brak staranności organu rentowego nie może jednak prowadzić do zachowania uprawnień do emerytury mimo oczywistego braku prawa do emerytury.

Wnioskodawczynie zaskarżyła powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, w której zarzuciła rażące naruszenie prawa materialnego

polegające na błędnej wykładni: 1) art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez przyjęcie, że możliwe było wznowienie postępowania w sprawie przyznania wcześniejszej emerytury w oparciu o rozporządzenie, mimo że pozwany organ rentowy nie otrzymał w sprawie nowych dowodów lub nie ujawniono nowych okoliczności istniejących przed wydaniem prawomocnej decyzji z dnia 15 grudnia 1997 r., a które miałyby wpływ na prawo wnioskodawczyni do świadczenia emerytalnego, 2) przepisu § 1 rozporządzenia przez przyjęcie, że wnioskodawczyni nie spełniała przesłanek niezbędnych do przyznania jej prawa do emerytury w oparciu o to rozporządzenie, 3) art. 278 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c. przez przyjęcie, że nie było potrzeby zasięgnięcia wiadomości specjalnych przy pomocy opinii biegłego celem ustalenia, czy stan zdrowia dziecka wnioskodawczyni nie wymagał stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych innych niż właściwe ze względu na wiek dziecka przed datą 31 grudnia 1998 r.

Wskazując na powyższe podstawy wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i uwzględnienie odwołania wnioskodawczyni od decyzji pozwanego z dnia 18 września 2009 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie nie jest to, czy wnioskodawczyni nabyła prawo do emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia, lecz czy organ rentowy prawidłowo zastosował art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach ustalając ponownie, że od dnia 1 października 2009 r. wnioskodawczyni nie ma prawa do wcześniejszej emerytury, które to prawo stwierdzono prawomocną decyzją organu rentowego z dnia 15 grudnia 1997 r.

Zgodnie z przepisem art. 114 ust. 1 ustawy „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”, zgodnie zaś z ust. 1a tego przepisu, „przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po

uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości.”

Z art. 114 ust. 1 i 1a ustawy wynika zatem jednoznacznie, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń, określane nietrafnie jako wznowienie postępowania, zarówno na wniosek osoby zainteresowanej jak i z urzędu, wymaga kumulatywnego spełnienia następujących przesłanek ustawowych, a mianowicie: 1) przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie (nowych) okoliczności, 2) nowe dowody lub (nowe) okoliczności istniały przed wydaniem decyzji, 3) nowe dowody zostały przedłożone lub (nowe) okoliczności zostały ujawnione po dniu uprawomocnienia się decyzji, 4) nowe dowody lub (nowe) okoliczności nie były znane organowi w dniu wydania decyzji, 5) nowe dowody lub nowe okoliczności faktyczne mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość albo przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości.

Na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy postępowanie o ponowne ustalenie prawa do świadczeń może zostać wszczęte tylko w dwóch przypadkach - przedłożenia nowych dowodów, czyli dowodów, którymi organ rentowy nie dysponował w poprzednim postępowaniu, oraz ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, a nieuwzględnionych przez organ rentowy. Nie jest przy tym istotne, czy organ rentowy nie dysponował takimi dowodami lub nie uwzględnił tych okoliczności z własnego zaniedbania czy też z winy strony. Jeżeli nie pojawią się takie nowe dowody lub nie ujawnią się takie nowe okoliczności, nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania na podstawie art. 114 ust. 1. Na tle tego przepisu aktualna jest uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03 (OSNP 2003 nr 18, poz. 442), stwierdzająca, że odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku o emeryturę lub rentę przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń. W świetle tej uchwały nie jest dopuszczalne ponowne ustalenie prawa do świadczeń tylko z tej przyczyny, że organ rentowy w wyniku ponownej oceny dowodu uzna go za niewiarygodny, lub też poweźmie wątpliwości co do jego wiarygodności i przeprowadzi postępowanie

dowodowe w celu ponownego sprawdzenia stwierdzonych tym dowodem okoliczności.

Tymczasem w niniejszej sprawie jest niesporne, że podstawą wszczęcia ponownego postępowania w sprawie na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a było ujawnienie dokumentacji medycznej istniejącej przed wydaniem decyzji, czyli zaświadczenia z dnia 21 października 1997 r., w oparciu o które ustalono wnioskodawczyni prawo do świadczenia z dniem 1 listopada 1997 r. Błędny jest pogląd Sądu Apelacyjnego w tej części, w której stwierdza, że u podstaw wznowienia postępowania legło (także) „zajęte na podstawie tej dokumentacji stanowisko lekarza orzecznika ZUS”, który swoje stanowisko przedstawił w oparciu nie tylko o powyższe zaświadczenie z 21 października 1997 r., ale także o przedłożone przez wnioskodawczynię zaświadczenie z dnia 2 września 2009 r. Nie ma bowiem wątpliwości, że zarówno zaświadczenie z dnia 2 września 2009 r., jak i zajęte po tej dacie stanowisko lekarza orzecznika ZUS nie są nowymi dowodami w rozumieniu art. 114 ust. 1 i 1a ustawy. W rezultacie, rzeczywistą i jedyną podstawą ponownego postępowania w sprawie świadczenia ustalonego prawomocną decyzją organu rentowego z dnia 15 grudnia 1997 r. była odmienna ocena zaświadczenia z dnia 21 października 1997 r. przez organ rentowy. Tymczasem zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2008 r. sygn.. akt I UK 195/07 (OSNP 2009/7-8/105) w sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury, nie przedstawiono nowych dowodów ani nie ujawniono nieuwzględnionych poprzednio okoliczności, a uznane poprzednio za wiarygodne dowody dawały podstawy do przyznania tego prawa, organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela przy tym pogląd, że określona w art. 114 ust. 1a ustawy „konstrukcja ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych w prawie ubezpieczeń społecznych umożliwia zatem weryfikację także wcześniejszych decyzji korzystnych dla ubezpieczonych, jeżeli po uprawomocnieniu się takich decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do

emerytury lub renty, dlatego że nigdy nie zostały spełnione przesłanki prawne kreujące nabycie takich uprawnień, które zostały wadliwie stwierdzone wcześniejszymi błędnymi decyzjami organu rentowego o deklaratorywnym przyznaniu świadczeń, które ubezpieczonym nie przysługiwały i nie powinny być przyznane ( wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r. sygn. akt III UK 38/09). Nie oznacza to jednak, że powyższy przepis może być interpretowany w całkowitym oderwaniu od treści przepisu art. 114 ust. 1 ustawy, jako samodzielna przesłanka ponownego postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do emerytury. Niewątpliwie bowiem z zawartego w tym przepisie odesłania do odpowiedniego stosowania art. 114 ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że zawarte w art. 114 ust. 1a ustawy określenie „przedłożone dowody” oznacza nowe dowody w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy, a to z kolei jest równoznaczne z uznaniem, że w sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury, nie przedstawiono nowych dowodów, istniejących przed dniem wydania tej decyzji a nieznanymi w tym dniu organowi rentowemu, to organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1a w związku z ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odmienna interpretacja tego przepisu, a mianowicie przyjęcie, że przepis ten nawet po upływie wielu lat, jak w niniejszej sprawie, przyznaje organowi rentowemu kompetencję do wszczęcia postępowania z urzędu wyłącznie w oparciu o odmienną ocenę wcześniej przedłożonych dowodów narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nich prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta nie stoi wprawdzie na przeszkodzie ponownemu rozpatrzeniu sprawy rozstrzygniętej prawomocną decyzją organu rentowego. Jednakże może to być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, na przykład wydaniem decyzji w wyniku przestępstwa lub na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe. Przepis art. 114 ust. 1a nie określa takich wyjątkowych przesłanek ponownego postępowania w sprawach zakończonych prawomocną decyzją organu rentowego, co uzasadniałoby pogląd o sprzeczności tego przepisu z art. 2 Konstytucji RP.



Powyższą wykładnię art. 114 ust.1a ustawy wspiera stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w wyroku z dnia 15 września 2008 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce sformułował uniwersalne kryteria sądowej oceny ponownego postępowania w sprawie prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości, zgodnie z którymi sądy krajowe powinny między innymi „ustalić, czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też stanowiło błąd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty oraz ocenić proporcjonalność skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie. W przypadku, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone niezasadnie, ale nastąpiło to z przyczyn leżących wyłącznie po stronie organu rentowego lub innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, a ingerencja wiązałaby się z istotnymi, negatywnymi skutkami dla ubezpieczonego, w szczególności gdy jest wysoce prawdopodobne, iż ubezpieczony nie mógłby przystosować się do zmienionych okoliczności z uwagi na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną, należałoby uznać, że nowe dowody lub okoliczności nie miały wpływu na prawo do świadczenia i odmówić uchylecia wcześniejszej decyzji” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2010 r. sygn. akt III UK 94/09).