

Wyrok z dnia 28 stycznia 2004 r.

II UK 228/03

Ujawnienie przez organ rentowy, że przy wydaniu decyzji przyznającej prawo do świadczeń pominięto spełnienie jednego z wymaganych warunków, uzasadnia ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353).

Przewodniczący SSN Krystyna Bednarczyk (sprawozdawca), Sędziowie SN: Beata Gudowska, Maria Tyszel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 stycznia 2004 r. sprawy z wniosku Marii D. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w R. o wcześniejszą emeryturę, na skutek kasacji wnioskodawczynie od wyroku Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 4 kwietnia 2003 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

U z a s a d n i e n i e

Decyzją z dnia 16 października 2001 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w R. wstrzymał z dniem 1 listopada 2001 r. wypłatę emerytury wnioskodawczynie Marii D., stwierdzając, że prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu sprawowania opieki nad dzieckiem nie istniało, gdyż stan zdrowia jej dziecka nie uzasadniał konieczności stałej opieki.

Odwołanie wnioskodawczynie od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Tarnobrzegu z dnia 30 sierpnia 2002 r. [...]. Sąd ustalił, że emerytura została przyznana wnioskodawczynie na podstawie 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 ze zm.). Prawo to nie istniało, gdyż syn wnioskodawczynie nie wymagał stałej opieki ze strony matki, co zostało ustalone

na podstawie opinii biegłych lekarzy gastroenterologa i kardiologa. Zdaniem Sądu, istniały podstawy do ponownego ustalenia prawa do świadczeń, zatem zaskarżona decyzja jest prawidłowa.

Po rozpoznaniu apelacji wnioskodawczynie od tego wyroku, Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie wyrokiem z dnia 4 kwietnia 2003 r. [...] oddalił apelację. Sąd Apelacyjny ustalił, że prawo do wcześniejszej emerytury zostało przyznane wnioskodawczynie decyzją z dnia 15 października 1998 r. Do wniosku o emeryturę wnioskodawczynie dołączyła zaświadczenie lekarskie stwierdzające, że jej syn urodzony 28 stycznia 1988 r. wymaga stałej opieki ze strony matki z powodu choroby wrzodowej dwunastnicy. Organ rentowy wydał decyzję wyłącznie w oparciu o ten dokument i dokumenty stwierdzające okres zatrudnienia wnioskodawczynie. Zgodnie z § 1 ust. 2 powołanego w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji rozporządzenia, dla stwierdzenia, że dziecko w wieku poniżej 16 lat ze względu na stan zdrowia spowodowany jednym ze stanów chorobowych wymienionych w ust. 3 wymaga stałej opieki, wystarczające było zaświadczenie poradni specjalistycznej lub oddziału sprawującego opiekę medyczną nad dzieckiem. Zwykła staranność ze strony organu rentowego wymagała rozważenia czy wskazane w zaświadczeniu lekarskim schorzenie należy do chorób wymienionych w § 1 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia upośledzających w bardzo poważnym stopniu sprawność organizmu. Niezachowanie tej staranności doprowadziło do przyznania prawa do świadczenia. Po ujawnieniu tego błędu i uzyskaniu orzeczenia lekarza orzecznika zostało ustalone, że dziecko nie wymagało i nie wymaga stałej opieki ze strony matki. Oceniając ten stan faktyczny Sąd Apelacyjny uznał, że istniały podstawy do zastosowania przez organ rentowy przepisu art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.), który pozwala na ponowne ustalenie prawa do świadczeń w razie ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które miały wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, przy czym nie muszą to być nowe okoliczności lecz okoliczności obiektywnie istniejące. Ujawnienie okoliczności, że syn wnioskodawczynie nie wymagał stałej opieki i pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych stanowiło wystarczającą podstawę do ponownego ustalenia prawa do emerytury i wstrzymania wypłaty tego świadczenia. W celu ustalenia czy zmiany chorobowe dziecka wnioskodawczynie mieściły się w katalogu schorzeń wymienionych w § 1 ust. 3 rozporządzenia Sąd pierwszej instancji przeprowadził dowód z opinii bie-

głych lekarzy kardiologa i gastroenterologa. Stwierdzili oni, że u dziecka wystąpiła po urodzeniu nietolerancja glutenu, która była epizodem. Ujawniony w 1998 r. nieżyt żołądka wymagał okresowej kontroli ambulatoryjnej natomiast dziecko nie wymagało leczenia szpitalnego ani sanatoryjnego. Choroba wrzodowa wymagała diety lekkostrawnej i przy stosowaniu takiej diety nie występują następstwa chorobowe. Dziecko nie wymagało opieki i pielęgnacji w rozumieniu przepisów powołanego rozporządzenia, zatem w dacie przyznania prawa do emerytury wnioskodawczyni nie spełniała wszystkich wymaganych tymi przepisami warunków.

Wyrok ten zaskarżyła kasacją wnioskodawczyni i wskazując jako jej podstawę naruszenie prawa materialnego przez błędne zastosowanie art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Tarnobrzegu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu kasacji podniosła, że powołany przepis nie mógł mieć zastosowania, gdyż ujawnienie okoliczności w postaci braku potrzeby opieki nad dzieckiem nie może stanowić elementu stanu opisanego w tej normie prawnej. Przyjęcie takiego rozumienia przepisu prowadzi do sytuacji, że każda decyzja przyznająca świadczenie może być zweryfikowana, gdyż wystarczy orzeczenie lekarza orzecznika dokonane po uprawomocnieniu się decyzji, stwierdzające brak potrzeby opieki, by odmówić prawa do świadczeń bez oparcia o jakiekolwiek kryteria obiektywne a tylko o subiektywizm pracownika ZUS. Takie rozumienie stoi w sprzeczności z rezultatem wykładni funkcjonalnej. Trudno bowiem założyć, iż taki był zamiar ustawodawcy widziany przez pryzmat art. 2 Konstytucji i wynikającej stąd zasady zaufania obywateli do państwa. Prawidłowej wykładni omawianego przepisu dokonał Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 30 maja 2001 r., III AUa 2508/00 stwierdzając, że organ rentowy nie może wydać decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczenia powołując się na odmienną ocenę dowodów załączonych do wniosku rentowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kwestia wykładni przepisu art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych była przedmiotem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III

UZP 5/03 (OSNP 2003 nr 18, poz. 442) stwierdzającej, 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. Uchwała ta stanowiła odpowiedź na pytanie przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich „czy odmienna ocena dowodów przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu emerytury (renty) może stanowić przesłankę do wznowienia postępowania”. Ze względu na wąski zakres przedstawionego pytania uchwała nie mogła rozstrzygnąć wszystkich zagadnień związanych z wykładnią tego przepisu. Niektóre z nich omówione zostały w uzasadnieniu uchwały. Na samo pytanie odpowiedź była oczywista, gdyż z wyraźnego brzmienia przepisu wynika, że podstawą ponownego ustalenia prawa do świadczeń może być jedynie przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Nie jest więc 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.

Przenosząc te zasady na grunt niniejszej sprawy organ rentowy nie mógłby wszczęć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń i uzyskać orzeczenie lekarza orzecznika tylko na tej podstawie, że po dokonaniu weryfikacji uznał dołączone do wniosku zaświadczenie lekarskie za niewiarygodne, chyba że pojawiły się nowe dowody podważające jego wiarygodność. Jednakże podstawą wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń nie był brak wiarygodności zaświadczenia lekarskiego, gdyż wszystkie zawarte w nim stwierdzenia były prawdziwe. Rozpoznanie choroby wrzodowej było bowiem prawidłowe a stwierdzenie, że dziecko wymaga stałej opieki ze strony matki odpowiadało prawdzie. Dziesięcioletnie dziecko wymaga zawsze stałej opieki jednego z rodziców nawet wówczas, gdy jest zdrowe, gdyż dziecko w tym wieku nie może pozostawać bez opieki. Tym bardziej dziecko takie wymaga opieki w czasie zachorowania i leczenia. Postępowanie w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczeń zostało przeprowadzone nie dlatego, że dokument został uznany za niewiarygodny lecz dlatego, że po uprawomocnieniu decyzji została ujawniona okoliczność braku dowodu spełnienia jednego z wa-

runków wymaganych przepisem § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki. Na podstawie tego przepisu prawo do emerytury przysługuje matce, która nie może kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia dziecka wymagającego jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych, jeżeli sprawuje osobistą opiekę nad dzieckiem, które zostało zaliczone do I grupy inwalidów bez względu na przyczynę chorobową inwalidztwa lub zostało zaliczone do II grupy inwalidów z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w ust. 3. Użyte w przepisie określenia „inwalidztwo I lub II grupy” oznaczało według terminologii obowiązującej w dacie przyznania prawa do emerytury całkowitą niezdolność do pracy i niemożność samodzielnej egzystencji w pierwszym przypadku i w drugim przypadku niezdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy z powodu stanów chorobowych wymienionych w ust. 3. Są to stany uniemożliwiające samodzielne poruszanie się wobec zmian fizycznych (pkt 1), uniemożliwiające samodzielność w decyzjach lub czynnościach życia codziennego wobec zmian psychicznych (pkt 2), upośledzające sprawność organizmu wobec zmian psychofizycznych - lekkiego upośledzenia umysłowego z towarzyszącymi kalectwami znacznego stopnia (pkt 3) oraz inne stany chorobowe upośledzające w bardzo poważnym stopniu sprawność organizmu (pkt 4). Dla stwierdzenia spełnienia tego warunku w stosunku do dziecka mającego ukończone 16 lat wymagane było orzeczenie o inwalidztwie, czyli o całkowitej niezdolności do pracy z powodu stanów wymienionych w ust. 3 i o niezdolności do samodzielnej egzystencji z powodu innych zmian chorobowych. Orzeczenie o niezdolności do pracy nie mogło być wymagane w stosunku do dziecka w wieku poniżej 16 lat, gdyż takie dziecko jest niezdolne do wykonywania zatrudnienia z powodu wieku niezależnie od stanu zdrowia. W takim przypadku wymagane było stwierdzenie przez poradnię specjalistyczną lub oddział sprawujący opiekę medyczną jednego z wymienionych w ust. 3 stanów chorobowych powodujących konieczność stałej opieki. Takim stwierdzeniem organ rentowy w dacie wydania decyzji o przyznaniu emerytury nie dysponował. W zaświadczeniu dołączonym do wniosku znajduje się jedynie rozpoznanie choroby bez wskazania wymaganego przepisem § 1 ust. 3 pkt 4 upośledzenia sprawności organizmu dziecka w bardzo poważnym stopniu. Nie ma w nim wskazania jakich funkcji życiowych odpowiednich do wieku dziecko nie może wykonywać samodzielnie w wyniku upośledzenia organizmu. Nie ma też stwierdzenia o wymogu opieki polegającej na pielęgnacji lub

pomocy w czynnościach samoobsługowych, o jakiej jest mowa w § 1 ust. 1. Organ rentowy wydał więc decyzję nie mając dowodu, że warunek dotyczący stanu chorobowego dziecka został spełniony. Okoliczność braku takiego dowodu została ujawniona po uprawomocnieniu się decyzji.

Ujawnienie okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenia uprawnia do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, jeżeli okoliczności te mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Nie muszą to być okoliczności, na które osoba ubiegająca się o świadczenia nie mogła powołać się w poprzednim postępowaniu, co odnosi się także organu rentowego. Mogą to być takie okoliczności, które powinny być znane przy dołożeniu minimum staranności, jednak na skutek błędu lub przeoczenia nie zostały uwzględnione w poprzednim postępowaniu. Decyzja w sprawie świadczeń nie ma charakteru ostatecznego, gdyż w przeciwnym wypadku zainteresowany nie mógłby ubiegać się o świadczenia, których poprzednio mu odmówiono, jeżeli w wyniku błędu, zaniedbania lub nieznanomości przepisów nie powołał się na okoliczności uprawniające go do świadczenia. Ta sama zasada dotyczy zaniedbania organu rentowego, polegającego na pominięciu ustalenia istnienia jednego z warunków uprawniających do świadczeń. Jeżeli w wyniku takiego błędu zostanie przyznane świadczenie, do którego prawo nie istniało, osoba pobierająca świadczenie nie może powoływać się na wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania do państwa. Ochrona praw nabytych nie obejmuje bowiem praw, które zostały nabyte niesłusznie. Pogląd taki wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej na wstępie uchwały. Stwierdził w nim również, że „ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości nie jest uzależnione od wykazania przez organ rentowy, że z okoliczności faktycznych lub dowodów podważających prawo do świadczenia lub jego wysokości nie mógł skorzystać w poprzednim postępowaniu. Wiąże się to z charakterem uprawnień emerytalno-rentowych, które mogą być nabywane po spełnieniu warunków określonych przez prawo. Nie można powoływać się na prawo do świadczeń ustalonych błędną decyzją organu rentowego, a więc pomijającą, że nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione jest nabycie prawa.” Powołany tu został wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00 (OSNAPiUS 2002 nr 17, poz. 419), którego tezę skład siedmiu sędziów zaaprobował. Brzmi ona, że warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń nie jest ujawnienie nowych okoliczności lecz takich, które istniały przed wydaniem decy-

zji a nie zostały przez organ rentowy uwzględnione. Wyrok ten został wydany w sprawie o rentę rodzinną na rzecz matki zmarłego pracownika, w której organ rentowy wydał decyzję przyznającą świadczenie po ustaleniu spełnienia warunków wymaganych okresów składkowych i nieskładkowych zmarłego oraz warunku przyczyniania się do utrzymania matki, pomijając okoliczność dotyczącą osiągnięcia przez matkę pracownika wymaganego wieku. Wprawdzie była to okoliczność łatwa do sprawdzenia w dacie wydawania decyzji na podstawie istniejących w aktach dokumentów, jednak ujawnienie po uprawomocnieniu decyzji, że zbadanie jednego z warunków wymaganych do przyznania świadczenia zostało pominięte, zostało uznane za uzasadnioną podstawę do ponownego ustalenia prawa do świadczeń. Podobna sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie, w której organ rentowy przy wydawaniu decyzji przyznającej wcześniejszą emeryturę pominął zbadanie warunku stanu chorobowego dziecka wymaganego przepisami powołanego rozporządzenia. Dowody dołączone do wniosku, mimo że wiarygodność ich nie jest kwestionowana, nie potwierdzały spełnienia tego warunku. Zgodnie z powołaną uchwałą dokonanie ponownej oceny dowodu co do jego wiarygodności nie dawałoby podstawy do wszczęcia ponownego postępowania. Natomiast ujawnienie przez organ rentowy okoliczności, że przy wydaniu decyzji przyznającej prawo do świadczeń pominięta została kwestia spełnienia jednego z wymaganych warunków, uzasadnia ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach. Podniesiony w kasacji zarzut błędnego zastosowania tego przepisu okazał się nieuzasadniony.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy w oparciu o przepis art. 393¹² k.p.c. oddalił kasację jako pozbawioną usprawiedliwionych podstaw.

=====