

Wyrok z dnia 4 października 2006 r.

II UK 30/06

Dopuszczalne jest ponowne ustalenie prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia (zaopatrzenia) emerytalnego na niekorzyść ubezpieczonego, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie, okaże się, że ubezpieczony nie miał prawa do świadczenia z uwagi na niespełnienie wymaganych do tego warunków.

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Beata Gudowska, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 października 2006 r. sprawy z wniosku Kazimierza D. przeciwko Zakładowi Emerytalno-Rentowemu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie o emeryturę policyjną, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2005 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) decyzją z dnia 24 września 2003 r. orzekł o utracie przez Kazimierza D. (wnioskodawca) prawa do emerytury policyjnej, ponieważ wnioskodawca nie spełniał przesłanek nabycia prawa do tej emerytury wymienionych w art. 12 i 13 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.), art. 55 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) i § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szcze-

gólnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.). Organ rentowy ustalił, że wnioskodawca nabył prawo do renty inwalidzkiej na podstawie decyzji z dnia 27 listopada 1991 r., natomiast decyzją z dnia 27 października 1994 r. błędnie ustalono wnioskodawcy prawo do emerytury policyjnej, ponieważ nie spełniał przesłanek przewidzianych w wyżej wymienionych przepisach.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 15 lutego 2005 r. [...] zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego w ten sposób, że przyznał wnioskodawcy prawo do policyjnej emerytury. Sąd ustalił między innymi, że wnioskodawca od 1 marca 1973 r. do 8 września 1991 r. pełnił służbę w Korpusie Technicznym Pożarnictwa oraz jako funkcjonariusz pożarnictwa w zakładowej szkole zawodowej straży pożarnej przy lokomotywni w S. i nabył z tego tytułu wysługę emerytalną w wymiarze 18 lat 6 miesięcy i 7 dni służby; ogółem wysługa emerytalna wnioskodawcy wynosi 24 lata 10 miesięcy i 18 dni. Sąd stwierdził, że wnioskodawca ze względu na brak wieku emerytalnego oraz wymaganego okresu zatrudnienia nie spełniał warunków do przyznania mu emerytury policyjnej. Organ rentowy nie miał jednak podstaw prawnych do wydania zaskarżonej decyzji. W przepisie art. 22 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przewidziano możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokości na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość. W ocenie Sądu, nowymi okolicznościami w rozumieniu powyższego przepisu są okoliczności, które wystąpiły po ustaleniu emerytury policyjnej na podstawie art. 58 tej ustawy, a organ rentowy powołał jedynie okoliczności, które istniały w dacie wydania decyzji przyznającej emeryturę.

Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 6 lipca 2005 r. [...] zmienił zaskarżony apelacją organu rentowego powyższy wyrok i oddalił odwołanie wnioskodawcy. W ocenie Sądu jest bezsporne, że wnioskodawca w dacie przyznania świadczenia nie spełniał wszystkich koniecznych w jego przypadku przesłanek do nabycia prawa do emerytury policyjnej. Sporne jest natomiast prawo organu rentowego do wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie decyzji przyznającej emeryturę.

Sąd stwierdził, że podstawą wznowienia w odniesieniu do świadczeń pobieranych w oparciu o ustawę o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest przepis art. 33 tej ustawy. Przepis ten ma prawie identyczne brzmienie jak przepis 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 ze zm.) oraz art. 80 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, z tym, że dwa ostatnio wymienione przepisy wymagają, aby nowe okoliczności i dowody zaistniały przed wydaniem decyzji; przepis art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie przewiduje takiego ograniczenia.

Według Sądu ujawnienie okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji, a które mają wpływ na prawo do świadczeń i nie zostały przez organ rentowy uwzględnione, nie wyklucza wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przeciwnie stanowisko narusza zasadę równości.

Wnioskodawca zaskarżył powyższy wyrok w całości skargą kasacyjną, w której zarzucił: 1) naruszenie art. 33 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, poprzez błędną wykładnię i zastosowanie przez przyjęcie, że przepis ten może stanowić podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie decyzji przyznającej emeryturę w sytuacji, gdy organ rentowy wydając decyzję o przyznaniu emerytury na skutek własnych zaniedbań przyznał świadczenie osobie, która nie spełniała ustawowych warunków do jego otrzymania; 2) naruszenie art. 146 § 1 k.p.a. w związku z art. 11 i 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, przez ich niezastosowanie, co doprowadziło do zmiany decyzji o przyznaniu powodowi emerytury w sytuacji, gdy od dnia doręczenia decyzji upłynęło 5 lat; 3) art. 149 § i 151 k.p.a. w związku z art. 11 ustawy, przez niezastosowanie w niniejszej sprawie, co doprowadziło do zaakceptowania przez sądy orzekające przeprowadzenia przez organ rentowy nieprawidłowego postępowania wznowieniowego oraz utrzymania w mocy decyzji organu rentowego z 24 września 2003 r. niepełniającej wymogów decyzji wydanej na skutek wznowienia postępowania i niewskazującej właściwej podstawy prawnej jej wydania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw. Nie jest trafny zarzut naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, który stanowi, że prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek

osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość.

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy „nowe dowody” lub „nowe okoliczności” w rozumieniu niniejszego przepisu to tylko dowody lub okoliczności, które zostały przedstawione lub ujawnione po uprawomocnieniu się decyzji organu rentowego ustalającej prawo do świadczenia pieniężnego w tytule zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczenia, czy także dowody lub okoliczności, które istniały przed wydaniem takiej decyzji oraz czy te nowe dowody lub nowe okoliczności to tylko te dowody lub okoliczności, które były znane organowi rentowemu w dacie wydania decyzji ustalającej prawo do świadczenia lub wysokość świadczenia, czy też te dowody lub okoliczności, które w tej dacie nie były znane organowi rentowemu. W związku z tym należy stwierdzić, że orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie dopuszcza możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia (zaopatrzenia) emerytalnego na niekorzyść ubezpieczonego, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie okaże się, że ubezpieczony nie miał prawa do określonego świadczenia, ponieważ nie spełniał ustawowych przesłanek nabycia prawa do świadczenia. Sąd Najwyższy w wyroku z 5 maja 2005 r., III UK 242/04 (OSNP 2006 nr 3-4, poz. 54), uznał, że ujawnienie po uprawomocnieniu się decyzji uchybienia formalnego organu rentowego polegającego na pominięciu jednego z warunków wymaganych do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury jest podstawą do ponownego ustalenia z urzędu prawa do tego świadczenia na niekorzyść ubezpieczonego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 341, w którym stwierdzono, że 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 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Nowe okoliczności i nowe dowody, o których mowa w art. 33 ustawy, to okoliczności i dowody, które istniały w dacie wydania decyzji przyznającej prawo do świadczeń z ubezpieczenia (zabezpieczenia) emerytalnego, lecz nie zostały uwzględnione przez organ rentowy. Chodzi zatem - analogicznie jak w przypadku ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - o ujawnie-

nie okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenia, co zobowiązuje lub uprawnia organ rentowy do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie tego przepisu, 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 do 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 (uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03). Decyzja w sprawie świadczeń nie ma bowiem 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.

W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03 (OSNP 2003 nr 18, poz. 442), stwierdzono między innymi, 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." W konkluzji należy stwierdzić, że warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń na podstawie art. 33 ustawy jest ujawnienie nowych okoliczności lub nowych dowodów, które istniały w dacie wydania decyzji przyznającej prawo do emerytury, a nie zostały uwzględnione przez organ rentowy, który wydał taką decyzję (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00; OSNAPiUS 2002 nr 17, poz. 419). 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 wymaganych warunków, a mianowicie wieku emerytalnego oraz okresu zatrudnienia wnioskodawcy, uzasadnia ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 33 ustawy (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, OSNAPiUS 2002 nr 17, poz. 419 i z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03).

Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 146 § 1 k.p.a. w związku z art. 11 i 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz art. 149 § 1 i art. 151 k.p.a. w związku z art. 11 tej ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego przepis art. 146 § 1 k.p.a. określający terminy stanowiące negatywną przesłankę uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego nie jest przepisem postępowania w rozumieniu art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., a zatem zarzut naruszenia tego przepisu nie stanowi podstawy skargi kasacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 lutego 1999 r. II UKN 468/98; por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2000 r. II UKN 322/99, OSNAPiUS 2001 nr 18, poz. 571).

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====