



Sygn. akt II UK 212/05

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 13 czerwca 2006 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Beata Gudowska (przewodniczący)

SSN Krystyna Bednarczyk

SSA Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku J. K.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych  
o rentę z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 czerwca 2006 r.,  
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego [...] z dnia 3 czerwca 2005 r., sygn. akt (...),

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi  
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu  
sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.**

## Uzasadnienie

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w O. wyrokiem z dnia 14 stycznia 2004 r. zmienił decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 25 września 2002 r., 1 czerwca 2003 r. i 6 sierpnia 2003 r. w ten sposób, że przyznał J. K. prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy na trwałe.

Sąd ten ustalił, że odwołujący pobierał w okresie od 23 marca 1983 r. do 31 stycznia 2001 r. rentę, ostatnio z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, w związku z wypadkiem przy pracy, jakiemu uległ w dniu 13 sierpnia 1981 r. Decyzją z dnia 27 lutego 2001 r. organ rentowy wstrzymał wypłatę świadczenia. Sąd Okręgowy, rozpoznając sprawę na skutek odwołania wnioskodawcy, zmienił tę decyzję i przyznał mu prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy na okres jednego roku. Wyrok Sądu został wykonany decyzją organu rentowego z dnia 25 września 2002 r., którą przyznano wnioskodawcy prawo do renty na okres do dnia 31 stycznia 2002 r. J. K. odwołał się od tej decyzji, wnosząc o przyznanie renty na stałe. Sąd Okręgowy potraktował to żądanie jako nowy wniosek, wobec czego przekazał go organowi rentowemu do rozpoznania. Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z dnia 1 czerwca 2003 r. odmówił prawa do renty z tego powodu, że wnioskodawca nie przedłożył dokumentacji leczniczej. Odmowę przyznania renty kolejną decyzją organu rentowego z 6 sierpnia 2003 r. uzasadniono natomiast stwierdzeniem przez lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zdolności wnioskodawcy do pracy. Identycznej oceny stanu zdrowia odwołującego w aspekcie przesłanek warunkujących prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy dokonali biegli lekarze, z opinii których Sąd pierwszej instancji dopuścił dowód w toku postępowania.

Oceniając zasadność odwołania wnioskodawcy, Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z § 29 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badania przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz. U. Nr 47, poz. 214), nie wyznacza się badań kontrolnych dla osób, których inwalidztwo trwa nieprzerwanie

ponad 10 lat, licząc od dnia jego powstania. Okres dziesięcioletni w przypadku wnioskodawcy, który pobierał rentę nieprzerwanie od 1983 roku, upłynął w 1993 roku, a zatem badanie kontrolne przeprowadzone w roku 1997 nie miało już podstaw prawnych, bowiem odwołujący kilka lat wcześniej nabył prawo do stałej renty właśnie z uwagi na uregulowanie zawarte w przytoczonym powyżej rozporządzeniu.

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 3 czerwca 2005 r. oddalił apelację organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego, akceptując w całości pogląd prawny Sądu pierwszej instancji i wskazując dodatkowo, że jest on zgodny z utrwalonym w tym przedmiocie orzecnictwem Sądu Najwyższego.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł organ rentowy, który zaskarżył wyrok w całości, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, a mianowicie § 29 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badania przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz. U. Nr 47, poz. 214) poprzez niewłaściwe zastosowanie, które doprowadziło do uznania, że wnioskodawca pobierający świadczenie rentowe przez ponad 10 lat w czasie obowiązywania tego rozporządzenia, uzyskał prawo do tego świadczenia na stałe, a także art. 107 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.) przez jego niezastosowanie, co jest równoznaczne z uznaniem niedopuszczalności weryfikacji prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy osoby, która pobierała świadczenie rentowe przez ponad 10 lat w okresie obowiązywania rozporządzenia z 1983 roku.

Wskazując na takie podstawy, organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz zmianę poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego poprzez oddalenie odwołania wnioskodawcy od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w O. z dnia 6 sierpnia 2003 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Występujący w sprawie problem prawny wywoływał rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyrokach z dnia 6 września 2000 r., II UKN 693/99 (OSNP 2002 nr 5, poz. 125) oraz z dnia 22 stycznia 2002 r., II UKN 747/00 (OSNP 2003 nr 21, poz. 522) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że nie jest dopuszczalne kwestionowanie przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby, która przed 1 września 1997 r. była nieprzerwanie od dziesięciu lat inwalidą i z tego tytułu pobierała rentę, a zmiana stanu prawnego od 1 września 1997 r. nie daje podstaw do przeprowadzenia badań kontrolnych takich osób. Odmienne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., III UK 29/05 (dotychczas nie publikowany), przyjmując że dopuszczalne jest kwestionowanie przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby, która przed 1 września 1997 r. była nieprzerwanie od dziesięciu lat inwalidą i z tego tytułu pobierała rentę, a zmiana stanu prawnego od dnia 1 września 1997 r. nie jest przeszkodą do przeprowadzenia badań kontrolnych takich osób.

Rozbieżności te usunęła, rozstrzygając występujący w sprawie problem prawny, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III UZP 2/05 (dotychczas nie publikowana), według której osoba będąca przed dniem 1 września 1997 r. nieprzerwanie od 10 lat inwalidą i z tego tytułu pobierająca rentę może być skierowana przez organ rentowy na badania lekarskie w celu ustalenia jej niezdolności do pracy jako przesłanki prawa do renty (art. 107 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.). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wywiódł w szczególności, że przepis § 29 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badania przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz. U. Nr 47, poz. 214 ze zm.) adresowany jest do komisji lekarskich, które wyznaczają termin badań kontrolnych. Zawiera on zalecenie zaniechania przeprowadzenia badań kontrolnych w stosunku do osób, co do których zakłada się brak szans na odzyskanie zdolności do pracy albo ze względu na zaawansowany wiek, chyba że inwalidztwo jest spowodowane urazem, którego skutki mogą ustąpić, albo ze względu na niemożność wyleczenia

w sytuacji, gdy trwające dziesięć lat leczenie nie odniosło skutku. Przepis ten oznacza tylko tyle, że w określonych w nim okolicznościach komisja lekarska nie musi czynić na orzeczeniu adnotacji o wyznaczeniu terminu badań. Przepis § 29 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nie może być rozumiany jako zakaz dokonywania badań kontrolnych po dziesięciu latach trwania inwalidztwa, który nie obowiązuje tylko w okolicznościach określonych w § 29 ust. 3, bo zakaz taki nie wynika z treści tych przepisów.

Sąd Najwyższy podkreślił, że przepisy rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych nie mogły mieć w żadnej mierze rangi ustawowej w zakresie prawa do świadczeń uzależnionych od inwalidztwa. Przepisy rozporządzenia regulowały jedynie zasady i sposób wykonywania czynności, natomiast nie były objęte ich regulacją skutki tych czynności nawet w zakresie postępowania o świadczenia, a w żadnym razie w sferze prawa do świadczeń. Te kwestie mogły być uregulowane jedynie przepisami wyższej rangi.

Nie ma, według Sądu Najwyższego, podstaw do stwierdzenia, aby orzeczenie wydane po dziesięciu latach trwania inwalidztwa nie odnosiło określonego przepisanego skutku. Analizowany przepis nie formułuje zakazu przeprowadzenia przez komisję lekarską badania i wydania orzeczenia w przypadku skierowania na badania przez organ rentowy. Przeciwnie, przepisy rozporządzenia nakładają na komisję lekarską obowiązek przeprowadzenia badania i wydania orzeczenia w stosunku do każdej osoby, która została na takie badania skierowana. Komisja lekarska nie jest bowiem uprawniona do kontrolowania czynności podejmowanych w postępowaniu przez organ rentowy, a tym bardziej do ich kwestionowania. Wydanie przez komisję orzeczenia nie narusza więc prawa. Natomiast sama treść orzeczenia, stanowiąca ocenę stanu zdrowia w rozumieniu przepisów regulujących zasady ustalania inwalidztwa, może zostać podważona jedynie w trybie odwoławczym lub w trybie stwierdzenia jego wadliwości przez Wojewódzkiego Inspektora Orzecznictwa Inwalidzkiego. Jeżeli tryb ten został wyczerpany, nie można uznać orzeczenia za niezgodne z prawem zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Natomiast bezskuteczność orzeczenia w tym sensie, że nie może ono być podstawą do wydania decyzji, musiałaby wynikać z treści przepisu aktu prawnego regulującego postępowanie przed organem

rentowym prowadzące do wydania decyzji. Organ rentowy musi wydać decyzję stosownie do treści orzeczenia. Jeżeli orzeczenie stwierdzało brak inwalidztwa, treść decyzji wyznaczał przepis art. 78 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), przewidujący zmianę w prawie do świadczeń, między innymi w przypadku stwierdzenia w wyniku badania lekarskiego braku inwalidztwa. Brak inwalidztwa oznaczał odpadnięcie jednego z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa, co w konsekwencji powodowało ustanie prawa do świadczeń z mocy art. 87 pkt 1 ustawy.

Przepis § 29 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych nie miał żadnego odniesienia do uregulowań ustawowych. Był on przepisem instrukcyjnym zawierającym wskazówki dla komisji lekarskich w zakresie wykonywania czynności pomocnych dla organu rentowego w dalszym postępowaniu. Jeżeli z przepisu § 29 ust. 1 pkt 2 mogły wynikać jakiegokolwiek uprawnienia dla świadczeniobiorcy, to co najwyżej takie, że jego niestawiennictwo na badania kontrolne wyznaczone po upływie dziesięciu lat nieprzerwanego inwalidztwa przy braku okoliczności określonych w § 29 ust. 3 nie wywoływało skutków, o których mowa w art. 102 ust. 1 pkt 3 ustawy. Przepis ten stanowił, że wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli osoba uprawniona do świadczeń nie poddała się badaniu lekarskiemu bez uzasadnionych przyczyn, mimo wezwania organu rentowego. W przypadku zastosowania przez organ rentowy tego przepisu, uprawniony do świadczeń mógł się bronić w odwołaniu od decyzji zarzutem, że uzasadnioną przyczyną niestawienia się na badanie było niewyznaczenie przez komisję lekarską terminu badania kontrolnego. Jeżeli uprawniony do świadczeń poddał się badaniu, orzeczenie komisji lekarskiej odnosiło taki sam skutek, jak każde inne orzeczenie wydane w trybie rozporządzenia. Uregulowanie zawarte w § 29 ust. 1 pkt 2 nie miało na celu zapewnienia prawa do renty inwalidzkiej osobie, która odzyskała zdolność do pracy. W stanie prawnym obowiązującym do 1 września 1997 r. przepis ten nie był podstawą prawną wyłączającą zastosowanie art. 78 i art. 87 pkt 1 ustawy, jeżeli w wyniku badania lekarskiego stwierdzono brak inwalidztwa.

Z dniem 1 września 1997 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym i ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 100, poz. 461), nastąpiła zmiana stanu prawnego. W związku z wydaniem na mocy upoważnienia ustawowego rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 sierpnia 1997 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych (Dz. U. Nr 99, poz. 612), dotychczasowe rozporządzenie z dnia 5 sierpnia 1983 r. utraciło moc z dniem 1 września 1997r., a zatem nie mogło mieć zastosowania do postępowań wszczętych po tej dacie. Postępowanie wszczęte z urzędu po dniu 1 września 1997 r. musiało się toczyć według przepisów postępowania obowiązujących od tej daty. Badania lekarskie odbywały się według nowych zasad i osoby wezwane na takie badania nie mogły powoływać się na nieobowiązujące przepisy postępowania.

Kolejna zmiana stanu prawnego nastąpiła z dniem 1 stycznia 1999 r. po wejściu w życie ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W art. 187 ustawa zawiera obowiązek orzekania o niezdolności do pracy na zasadach określonych w ustawie w stosunku do tych rencistów, których termin badań kontrolnych wyznaczono przed 1 września 1997 r. Wprowadzone zostały również między innymi przepisy regulujące obowiązki świadczeniobiorców. Dotyczący tej materii przepis art. 126 stanowi, że osoba, która złożyła wniosek o przyznanie świadczenia, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy, oraz osoba mająca ustalone prawo do takiego świadczenia jest zobowiązana, na żądanie organu rentowego, poddać się badaniom lekarskim oraz na wniosek lekarza orzecznika badaniom psychologicznym, jeżeli są one niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń określonych ustawą. Z przepisu art. 134 ust. 1 pkt 3 wynika, że wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli osoba uprawniona do świadczeń nie poddała się badaniu lekarskiemu lub psychologicznemu bez uzasadnionych przyczyn, mimo wezwania organu rentowego. W ujęciu tych przepisów każda osoba mająca ustalone prawo do renty ma obowiązek poddania się badaniom lekarskim i nie może powoływać się na brak uprawnień organu rentowego do wezwania jej na badanie. Może jedynie usprawiedliwiać się przyczynami, które uniemożliwiły jej stawiennictwo w wyznaczonym dniu. W przypadku przeprowadzenia badań orzeczenie lekarza

orzecznika stanowi dla organu rentowego podstawę do wydania decyzji w sprawie świadczeń, do których prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji (art. 14 ust. 3). Stwierdzenie w orzeczeniu lekarza orzecznika braku niezdolności do pracy (odzyskania zdolności do pracy przez osobę poprzednio niezdolną do pracy) zobowiązuje organ rentowy do wydania decyzji w trybie art. 107 ustawy, regulującego zmianę w prawie do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy, podobnie jak czynił to przepis art. 78 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników. Stwierdzenie braku niezdolności do pracy oznacza odpadnięcie warunku niezdolności do pracy wymaganego do uzyskania prawa do renty na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy. W konsekwencji prawo do świadczeń ustawało z mocy art. 101 pkt 1, który stanowi, że prawo do świadczeń ustaje, gdy ustanie którykolwiek z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa. W aktualnym stanie prawnym, tak samo jak w poprzednim, nie ma podstawy prawnej do zachowania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy przez osobę, która odzyskała zdolność do pracy. W szczególności osoba mająca ustalone prawo do renty na podstawie przepisów obowiązujących do dnia 1 września 1997 r. nie może powoływać się skutecznie na przepis § 29 ust. 1 pkt 2 nieobowiązującego rozporządzenia z dnia 5 sierpnia 1983 r.

Według stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uzasadnieniu uchwały, wszystkie te argumenty uzasadniają pogląd, że nie ma podstawy prawnej do uznania za niedopuszczalne weryfikowania przez organ rentowy niezdolności do pracy osoby, której prawo do renty zostało ustalone przed 1 września 1997 r. Organ rentowy nie tylko jest uprawniony do takiej weryfikacji, lecz od tej daty ma obowiązek ustalania, czy niezdolność do pracy ma charakter trwały, czy okresowy, czy też nastąpiło odzyskanie zdolności do pracy. Obowiązek taki istnieje niezależnie od okresu trwania poprzednio ustalonego inwalidztwa. Osoba, która odzyskała zdolność do pracy, nie może powoływać się na to, że nowe uregulowania są mniej korzystne od dotychczasowych, jeżeli przestała spełniać warunek niezdolności do pracy. Organ rentowy ma obowiązek upewniania się, czy osoba, której przyznano uprzednio rentę z tytułu niezdolności do pracy, nie odzyskała zdolności do pracy. Żaden z przepisów ustaw ani przepisów aktów



wykonawczych nie stoi na przeszkodzie w wykonywaniu przez organ rentowy tego obowiązku, gdyż takie uregulowanie byłoby sprzeczne ze sformułowaną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podzielił stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 stycznia 2006 r., III UZP 2/05, wobec czego uwzględniając skargę kasacyjną, z mocy art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. i art. 398<sup>21</sup> w związku z art. 108 § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji.