



Sygn. akt III UK 6/07

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 maja 2007 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)
SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)
SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z odwołania E. K.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
o wcześniejszą emeryturę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 17 maja 2007 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 21 września 2006 r.,

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Sąd Apelacyjny zaskarżonym wyrokiem oddalił apelację E. K. od wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 31 maja 2006 r., oddalającego jej odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 maja 2005 r., który uchylił swą

decyzję z dnia 17 października 2001 r. i odmówił jej prawa do emerytury z tytułu opieki nad córką J. K.

Decyzją z dnia 17 października 2001 r. przyznano wnioskodawczyni od dnia 9 października 2001 r. prawo do emerytury na mocy rozporządzenia 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.)- dalej powoływanego jako rozporządzenie. W 2004 r. pozwany podjął postępowanie wyjaśniające i po wznowieniu postępowaniu, opierając się na orzeczeniu lekarza orzecznika, stwierdził, że rozpoznana u dziecka astma oskrzelowa nie kwalifikuje się do schorzeń, które uprawniają do wcześniejszej emerytury. Na tej podstawie pozwany decyzją z dnia 23 maja 2005 r. uchylił pierwotną decyzję emerytalną i stwierdził brak prawa do dalszego świadczenia.

Sąd Okręgowy przeprowadził dowód z opinii biegłych i ustalił, że stan zdrowia dziecka nie wymaga sprawowania przez wnioskodawczynię stałej i bezpośredniej opieki. Warunek do wcześniejszej emerytury nie był spełniony i dlatego decyzja pozwanego odmawiająca świadczenia była prawidłowa.

Apelacja zarzucała naruszenie przepisów rozporządzenia, brak podstawy do wznowienia postępowania oraz niewyjaśnienie stanu zdrowia dziecka. Sąd Apelacyjny stwierdził, że warunkiem emerytury była konieczność stałej opieki nad dzieckiem, którą wykluczało pozostawanie w zatrudnieniu pracowniczym. Wnioskodawczyni była zatrudniona do dnia 8 października 2001 r. Już tylko ten fakt stanowił negatywną przesłankę emerytury. Drugą uzasadnioną przyczyną odmowy jest ustalenie oparte na ocenie medycznej, że występująca u dziecka dolegliwość układu oddechowego nie jest schorzeniem wymienionym w § 1 ust. 2 rozporządzenia. W takiej sytuacji, skoro prawo do emerytury oparto na błędnych przesłankach „faktyczno-prawnych”, to dopuszczalne było wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (z dnia 17 grudnia 1998 r., tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 39, poz. 353 ze zm.)- dalej powoływana jako ustawa emerytalna.

Skargę kasacyjną wnioskodawczyni oparła na obu podstawach (art. 398³ § 1 k.p.c.). Zarzuciła naruszenie prawa materialnego: 1. przez błędne i niewłaściwe zastosowanie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej w stwierdzeniu, że po

uprawomocnieniu się decyzji przyznającej wcześniejszą emeryturę zostały ujawnione nowe okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, oraz, że w sytuacji, gdy decyzję o przyznaniu emerytury oparto na błędnych przesłankach faktyczno-prawnych, to dopuszczalne jest wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ustawy emerytalnej; 2. przez błędne i niewłaściwe zastosowanie „§ 1 ust. 1 i pkt 2, ust. 2 i 3” rozporządzenia, polegające na przyjęciu, że wnioskodawczyni nie sprawowała stałej i bezpośredniej opieki nad ciężko chorym dzieckiem, gdyż pozostawała w zatrudnieniu pracowniczym oraz ustalenie, że występujące u dziecka dolegliwości układu oddechowego nie stanowią jednego ze schorzeń z § 1 ust. 2 rozporządzenia. Podstawa procesowa skargi prócz „art. 398³ pkt 2 k.p.c.” nie podała innego przepisu (w uzasadnieniu skarżąca powołała tylko „art. 233 k.p.c.”) i zarzucała: 1. prowadzenie od nowa całego postępowania dowodowego w sprawie, w sytuacji braku podstawy prawnej do wznowienia postępowania przez organ rentowy i pozbawienia wnioskodawczyni prawa nabytego; 2. niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności, przez niedopuszczenie dowodu z opinii biegłego lekarza na okoliczność ustalenia stanu zdrowia dziecka. W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania podniesiono, że zaskarżony wyrok oczywiście narusza prawo przez nieuprawnione wznowienie postępowania i pozbawienie prawa do emerytury jako prawa „nieutralnego”. Mimo spełnienia warunków do emerytury w chwili jej przyznania, to obecnie wzruszono prawomocną decyzję i niezasadnie stwierdzono, że przyznanie emerytury oparto na błędnych przesłankach „faktyczno-prawnych”, to jest świadczeniu pracy przez wnioskodawczynię i dotyczących niestwierdzenia u dziecka dolegliwości chorobowych, jako jednego ze schorzeń z rozporządzenia. Rozstrzygnięcie w sprawie zostało też podjęte wbrew uchwale 7 sędziów z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, oraz wbrew zasadzie szczególnej ochrony praw nabytych. Przy braku podstaw do wznowienia postępowania nie było dopuszczalne prowadzenie postępowania dowodowego, które również nie zostało należycie rozważone.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga nie ma uzasadnionych podstaw i dlatego podlega oddaleniu.

Istota sprawy dotyczy problemu wzruszalności prawomocnej decyzji emerytalnej. Tu stanowisko Sądu Apelacyjnego jest szersze niż pozwanego, gdyż wadliwość decyzji emerytalnej została oceniona nie tylko w sferze faktycznej ale również prawnej. Przyjęto, że prawo do emerytury oparto na błędnych przesłankach „faktyczno-prawnych”.

W sprawie o emeryturę sąd ocenia wszystkie jej warunki, nawet te, których nie rozważył organ rentowy. Z zaskarżonego wyroku wynika, że prócz podanej przez organ rentowy istniała również druga negatywna przesłanka prawa do emerytury, związana tylko z naruszeniem prawa materialnego, gdyż wnioskodawczyni pozostawała w zatrudnieniu pracowniczym do dnia 7 października 2001 r.

Samo to w ogóle wykluczało jej prawo do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem. Skarga zdaje się nie dostrzegać, iż rozporządzenie utraciło moc z dniem 31 grudnia 1998 r. i wymagane w nim warunki do emerytury musiały być spełnione najpóźniej w tym dniu. Warunkiem materialnoprawnym prawa do emerytury było ustanie zatrudnienia przed tą datą w celu zapewnienia dziecku opieki (wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK 2000/1/1). Warunek taki określał § 1 ust. 1 rozporządzenia i znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie (zob. wyroki: z dnia 7 maja 2003 r., II UK 261/02, OSNP 2004/1/10; z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 221/03, OSNP 2004/18/332; z dnia 27 kwietnia 2004 r., II UK 297/03, OSNP 2005/1/11; z dnia 6 maja 2004 r., II UK 350/03, OSNP 2004/23/408; z dnia 10 stycznia 2006 r. I UK 117/05, OSNP 2006/21-22/339).

Wnioskodawczyni nie przeczy, że pracowała na pełnym etacie (od dnia 18 lipca 1984 r. do dnia 8 października 2001 r. według świadectwa pracy z SP ZOZ w P.).

Prawo do emerytury na podstawie rozporządzenia nie jest takie samo jak zwykle prawo do emerytury. Z tego względu, że ma swój warunek przyczynowy, który może ustać i wówczas również z mocy prawa świadczenie to ustaje. Skarżąca nie ma racji w twierdzeniu, że emerytura z tytułu opieki nad dzieckiem ma charakter „nieutralny” (por. uchwała z dnia 28 listopada 2002 r., III UZP 9/02, OSNP 2003/12/296; wyroki z dnia 2 grudnia 2003 r., II UK 199/03, OSNP 2004/18/319, z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004/19/341; z dnia 3 marca 2005 r. I UK 189/04, OSNP 2006/1-2/23).

Prawo do emerytury powstaje z mocy prawa z chwilą spełnienia warunków i decyzja organu rentowego ma tu jedynie charakter deklaratoryjny. Wadliwa jest natomiast decyzja, gdy stwierdza prawo do emerytury przy niespełnieniu warunków. Prowadzi to do kwestii wzruszalności uprzedniej prawomocnej decyzji przyznającej emeryturę mimo niespełnienia przesłanek faktycznych lub również samych tylko materialnoprawnych. Należy stwierdzić, że wadliwość decyzji wynikająca z błędnego zastosowania prawa materialnego w niespornym stanie faktycznym –a w tej sprawie chodzi o przyznanie emerytury mimo pozostawania w zatrudnieniu- nie podlega weryfikacji na takich samych podstawach jak wadliwość decyzji w warstwie faktycznej.

Ważne jest oddzielenie sfery faktycznej od prawnej decyzji (art. 107 k.p.a.). Wątpliwe jest występujące często w praktyce założenie, że wadliwość materialnoprawna decyzji może być poprawiona w drodze zastosowania art. 114 ustawy emerytalnej. Przepis ten dotyczy faktów i nowych okoliczności, a więc sfery faktycznej decyzji. Prawidłowe rozumienie i stosowanie prawa materialnego nie mieści się w pojęciu faktów i nowej okoliczności z tego przepisu. Zatem to nie to rozwiązanie prawne powinno mieć zastosowanie do wzruszenia decyzji wadliwej ze względu na naruszenie tylko prawa materialnego.

Co do podstawy prawnej takiej weryfikacji, to należy wyjść od stwierdzenia o braku uzasadnienia dla stanu, w którym istniałyby wadliwe decyzje emerytalne z przyczyn materialnoprawnych. Ocena ta działa w obie strony, gdyż weryfikacji winy podlegać nie tylko decyzje wydane na niekorzyść ubezpieczonych. W zwykłym postępowaniu administracyjnym do takiej sytuacji z reguły zastosowanie ma przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jednakże wobec szczególnej regulacji i ustroju odwoławczego nie może on mieć bezpośredniego zastosowania w sprawach z ubezpieczenia społecznego (art. 180 k.p.a.; art. 124 ustawy emerytalnej; art. 83 - 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm., dalej powoływanej jako ustawa systemowa). Brak możliwości stwierdzenia nieważności decyzji nie oznacza, że w sprawach z ubezpieczenia społecznego (emerytalnego) ustawodawca w ogóle nie dopuszcza istnienia wadliwych decyzji skutkiem naruszenia prawa materialnego. Byłoby to założenie idealne, choć nieracjonalne, wszak praktyka wystarczająco to potwierdza

(przykładowo weryfikacja nieprawidłowych kwot bazowych zastosowanych w decyzjach emerytalnych po uchwale z dnia 29 października 2002 r., III UZP 7/02, OSNP 2003/2/42).

Aprobowano należy przyjmować stanowisko, że żądanie stwierdzenia nieważności decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych podlega rozpoznaniu jako odwołanie od tej decyzji, bądź jako wniosek o ponowne ustalenie uprawnień z tego ubezpieczenia rozstrzygany nową decyzją (zob. postanowienie z dnia 25 lutego 2003 r., III KKO 16/02, OSNAP 6/2004/109); albo, że ostateczne decyzje od których nie wniesiono odwołania do sądu mogą być uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach k.p.a., jedynie z urzędu a nie na wniosek strony (postanowienie z dnia 25 lutego 2003 r., III KKO 18/02, OSNAP 5/2004/91).

Prawomocna decyzja organu rentowego nie ma też powagi rzeczy osądzonej według art. 366 k.p.c., co oznacza, że gdy sąd sprawę rozstrzygnie, to nie ma nieważności postępowania według art. 379 pkt 3 k.p.c. (wyrok z 30 11 2000 II UKN 79/00 OSNAP 13/2002/317).

Widać tu więc poszukiwanie odpowiedniej podstawy prawnej do weryfikacji wadliwych prawomocnych decyzji, co jedynie utwierdza tezę o braku zakazu ich wzruszalności. Wydaje się, że ustawodawca choćby po części dostrzegł ten problem poprzez wprowadzenie rozwiązania z art. 83a ustawy systemowej. Przyjął w nim, że decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie do sądu, mogą być z urzędu uchylane, zmieniane lub unieważniane, na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie wykluczył stosowanie tego przepisu w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości (art. 83a ust. 2 i ust. 4 ustawy systemowej). Zastosowanie tego rozwiązania ze skutkiem negatywnym dla poruszanej w sprawie kwestii jest wątpliwe. Przede wszystkim już tylko gramatycznie nie sprawdza się ono do wszystkich sytuacji. Przykładowo gdyby pozwany pierwotnie niezasadnie odmówił prawa do emerytury, to później nie mógłby zmienić na tej podstawie decyzji, mimo jej wadliwości materialnoprawnej (art. 83a ust. 4). Natomiast porządek prawny systemu ubezpieczeń społecznych wymaga weryfikacji takich decyzji i to nie tylko w interesie ubezpieczonego. Zatem nie można odmówić jej weryfikacji również wtedy, gdy wadliwość jest na niekorzyść organu rentowego.

Poza tym, na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy, trudno byłoby o stosowanie przez organ rentowy przepisów k.p.a. o nieważności decyzji (art. 156 § 1 pkt 2), gdyż właściwy do stwierdzania nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia (art. 157 § 1), którego pozwany ustrojowo nie ma. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że przepis art. 83a ust. 2 i 4 ustawy systemowej pełni funkcję proceduralną, choć niedoskonałą, gdyż nie wyczerpuje wszystkich sytuacji.

Ważniejsze dla sprawy jest spostrzeżenie, że w układzie systemowym, podstawowym przepisem jest art. 83 ustawy. Stanowi podstawę prawną dla pozwanego do rozstrzygania o wskazanych w nim sprawach. Legitymacja do podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych jest tu wyraźna (art. 83 ust. 1 pkt 4). Na mocy tego przepisu jest to legitymacja samodzielna. Przy wskazanych argumentach wykładni systemowej, celowościowej i gramatycznej, nie można przyjmować, iżby normy z art. 83a ust. 2 i 4 ustawy systemowej wyłączały stosowanie art. 83 do weryfikacji decyzji emerytalnych, skoro właśnie ten przepis nakazuje wydanie indywidualnej decyzji w sprawie emerytalnej. Strona może żądać wydania takiej decyzji w każdym czasie i obowiązkiem organu rentowego jest wydawanie decyzji. Ustalenie uprawnienia do świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie ogranicza się tylko do wydania pierwotnej decyzji emerytalnej. Semantyczne znaczenie przepisu art. 83 ust. 1 pkt 4 wskazuje tu na stałą taką funkcję pozwanego. W założeniu chodzi o wydanie prawidłowych decyzji, czyli zgodnych z prawem. Tylko tak należycie może być realizowany interes ubezpieczonego a jednocześnie publiczny (organu rentowego). Znaczenie ma więc wydanie decyzji potwierdzającej uprawnienie ale również jej kontrola w przypadku braku prawa do emerytury. Organ rentowy ma tu więc samodzielną podstawę do weryfikacji uprzedniej prawomocnej decyzji przyznającej emeryturę. Sądowe postępowanie odwoławcze od takiej decyzji chroni też interes ubezpieczonego i zapewnia wyjaśnienie sprawy. Ubezpieczony ma zagwarantowane zwykłe prawo do kontroli decyzji w toku instancji.

Taki tryb weryfikacji prawomocnych decyzji nie jest sprzeczny z zasadą praw nabytych. Według art. 2 Konstytucji zasada ta odnosi się do praw słusznie nabytych. Poza tym zabezpieczenie społeczne, w tym prawo do emerytury określa

ustawa, co oznacza, że ustawa zasadnicza tę domenę pozostawia ustawodawcy (art. 67 ust. 1 Konstytucji). Zasada praw nabytych nie występuje też jako ochronna klauzula generalna na gruncie ubezpieczeń społecznych. Przeciwnie, prawa emerytalne warunkowane są przesłankami ściśle określonymi. Ich wystąpienie daje prawo do świadczenia z mocy ustawy. One tylko podlegają sprawdzeniu. Ich brak wyklucza świadczenie. Inaczej mówiąc nie można powoływać się na ochronę praw słusznie nabytych w sytuacji, gdy emerytura w ogóle nie mogła być przyznana. Odnosi się to do wnioskodawczynie, która wobec pozostawania w zatrudnieniu nie spełniała warunku materialnego z § 1 ust. 1 rozporządzenia. Pozwany nie mógł więc potwierdzić jej prawa do emerytury. Nie chodzi tu więc o bezzasadnie powołaną w skardze zasadę „nieutralności” emerytury, ale o to, że decyzja emerytalna była wadliwa materialnoprawnie i to była samodzielna podstawa do jej uchylenia oraz odmowy prawa do dalszego świadczenia.

Czym innym natomiast jest podstawa faktyczna decyzji. Wówczas do jej wzruszenia ma zastosowanie z art. 114 ustawy emerytalnej. Gdy zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, to organ rentowy może ponownie i od początku ocenić prawo do świadczenia. Wyjątkiem są sprawy objęte sądowym postępowaniem odwoławczym, gdyż wówczas możliwe jest tylko sądowe wznowienie postępowania (zob. uchwała z dnia 13 grudnia 2005 r., II UZP 15/05, OSNP 2006/17-18/276).

Skarżąca ma rację, że sam przepis art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej nie miał w sprawie zastosowania. Tu znaczenie ma uchwała 7 sędziów z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSNP 2003/18/442, zgodnie z którą 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 na podstawie tego przepisu.

Jednakże w sprawie całkowicie pomija się przepis art. 114 ust. 1a, który w rzeczywistości był stosowany. Zgodnie z nim 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. Następstwo czasowe wskazuje, że wprowadzenie tej regulacji wynikało z przyjęcia powołanej uchwały z dnia 5 czerwca 2003 r. Inaczej ujmując, że występowały sprawy, które wymagały wprowadzenia takiego rozwiązania prawnego. Umożliwia to weryfikację dowodów złożonych do sprawy, w oparciu o które wydano pozytywną decyzję. Ten właśnie przepis art. 114 ust. 1a (a nie ust. 1) stanowił uzasadnioną podstawę do działania pozwanego. Weryfikacja stanu zdrowia dziecka nastąpiła po ocenie lekarza orzecznika i biegłych w postępowaniu sądowym. Ustalenie to wiąże, jako że Sąd Najwyższy związany jest ustaleniami faktycznymi stanowiącymi postawę zaskarżonego orzeczenia. W postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalna zmiana ustaleń lub odmienna ocena dowodów. Podstawa procesowa skargi nie jest też poprawna, gdyż nie wskazuje naruszonego przepisu postępowania (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.). Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalania faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.). Powołany w uzasadnieniu skargi zarzut naruszenia „art. 233 k.p.c.” (zbyt ogólny) nie mógł zmienić ustaleń faktycznych zaskarżonego wyroku.

Decyzja pozwanego miała zatem oparcie faktyczne i materialnoprawne. Pierwotna decyzja emerytalna mogła być więc wzruszona niezależnie na obu podstawach. Tylko skutkiem wadliwości materialnoprawnej wobec nieprawidłowego przyznania wnioskodawczyni prawa do emerytury, która pozostawała w zatrudnieniu oraz wobec ustalenia, że stan zdrowia dziecka nie stanowił uzasadnienia dla szczególnej emerytury.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji na mocy art. 398¹⁴ k.p.c.