



Sygn. akt III UK 91/10

**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 Jerzego B.

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 ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 3 marca 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 11 maja 2009 r. wznowił postępowanie w sprawie uprawnień Jerzego B. do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem i uchylił decyzję z dnia 19 stycznia 2001 r. stwierdzającą uprawnienia do tego świadczenia. Równocześnie decyzją z dnia 6 maja 2009 r. organ rentowy wstrzymał wnioskodawcy z dniem 1 czerwca 2009 r. wypłatę emerytury. Jako podstawę prawną decyzji powołano się ogólnie na przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającej stałej opieki. W uzasadnieniu stwierdzono między innymi, że analiza dokumentacji córki wnioskodawcy Katarzyny ur. 3 listopada 1991 r., dokonana przez lekarza orzecznika ZUS w dniu 30 kwietnia 2009 r. wykazała, że stan zdrowia dziecka wnioskodawcy nie uzasadniał stałej nad nim opieki.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 9 grudnia 2009 r. oddalił odwołanie wnioskodawcy od powyższej decyzji organu rentowego.

Sąd ustalił między innymi, że wnioskodawca do wniosku o ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem córką Katarzyną dołączył dokumentację dotyczącą zatrudnienia oraz zaświadczenie lekarskie z dnia 13 listopada 2000 r., w którym lekarz rozpoznaje u córki wnioskodawcy astmę oskrzelową oraz stwierdza, że dziecko wymaga stałej opieki ojca, jak również zaświadczenie z 6 listopada 2000 r., w którym lekarz pediatra stwierdza, że dziecko leczone jest z powodu choroby przewlekłej i wymaga dalszego specjalistycznego leczenia oraz wymaga specjalnej opieki ze strony ojca. Decyzją z dnia 19 stycznia 2001 r. organ rentowy przyznał wnioskodawcy prawo do świadczenia emerytalnego.

Dnia 22 kwietnia 2009 r. organ rentowy zwrócił się do lekarza orzecznika o wydanie opinii, czy na podstawie zaświadczenia lekarskiego oraz ówczesnej dokumentacji lekarskiej dziecka można przyjąć, że córka wnioskodawcy wymagała

przed dniem 31 grudnia 1998 r. W opinii lekarza orzecznika z dnia 30 kwietnia 2009 r. stwierdzono, że przed tym dniem schorzenie Katarzyny B. nie mieściło się w katalogu schorzeń uprawniających ojca do wcześniejszej emerytury.

Na podstawie dowodu z opinii biegłych lekarzy Sąd ustalił, że stan zdrowia córki wnioskodawcy nie pozwala na przyjęcie, że wymagała ona i nadal wymaga stałej nad nią opieki ze strony ojca.

Sąd stwierdził, że podstawę wznowienia postępowania w sprawie uprawnień wnioskodawcy do wcześniejszej emerytury stanowił art. 114 ust. 1a ustawy. W ocenie Sądu, organ rentowy wydając decyzję z dnia 19 stycznia 2001 r. naruszył przepisy procesowe, co stanowiło dostateczną podstawę do weryfikacji uprawnień wnioskodawcy i uznanie, że nie spełniał on wszystkich przesłanek nabycia prawa do świadczenia emerytalnego przewidzianego w § 1 rozporządzenia.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 3 marca 2010 r. oddalił apelację wnioskodawcy od powyższego wyroku Sądu pierwszej instancji.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w każdym przypadku wadliwości decyzji organu rentowego, istnieją podstawy do wznowienia postępowania w trybie art. 114 ustawy, bowiem żadna wadliwa decyzja organu rentowego nie może rodzić skutków prawnych, nawet w sytuacji pobierania na jej podstawie świadczenia emerytalno-rentowego, tak jak ma to miejsce w rozpoznawanej sprawie. Organ rentowy w dniu wydania decyzji, tj. 19 stycznia 2001 r. nie dysponował dostatecznym dowodem stwierdzającym wymagany przepisami rozporządzenia warunek nabycia prawa do tego świadczenia związany ze stanem zdrowia jego córki, bowiem dołączone do wniosku zaświadczenie lekarskie z dnia 13 listopada 2000 r. zawierało jedynie rozpoznanie występującej u dziecka choroby bez określenia wymaganego rozporządzeniem upośledzenia sprawności organizmu dziecka w bardzo poważnym stopniu, a więc brak jest określenia funkcji życiowych, jakich odpowiednio do wieku córka wnioskodawcy nie mogła wykonywać samodzielnie. Już tylko z tego powodu organ rentowy był właściwy dokonać w każdym czasie weryfikacji uprawnień skarżącego do świadczenia emerytalnego. Brak jednej z koniecznych przesłanek nabycia przez wnioskodawcę prawa do emerytury niewątpliwie uzasadniał nie tylko wznowienie postępowania

zakończoną decyzją z dnia 19 stycznia 2001 r., ale także rozstrzygnięcie o braku uprawnień do tego świadczenia.

Wnioskodawca zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, w której zarzucił 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 19 stycznia 2001 r., a które miałyby wpływ na prawo wnioskodawcy do świadczenia emerytalnego, 2) przepisu § 1 rozporządzenia przez przyjęcie, że wnioskodawca nie spełniał przesłanek niezbędnych do przyznania jej prawa do emerytury w oparciu o to rozporządzenie.

Wskazując na powyższe podstawy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i uwzględnienie odwołania wnioskodawcy od decyzji pozwanego z dnia 11 maja 2009 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie nie jest to, czy wnioskodawca nabył prawo do emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia, lecz czy organ rentowy prawidłowo zastosował art. 114 ust. 1 i 1a ustalając ponownie, że od dnia 1 czerwca 2009 r. wnioskodawca nie ma prawa do wcześniejszej emerytury, które to prawo stwierdzono prawomocną decyzją organu rentowego z dnia 19 stycznia 2001 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 w kwietniu 2009 r. przez organ rentowy dokumentacji medycznej istniejącej przed wydaniem decyzji z dnia 19 stycznia 2001 r., czyli zaświadczeń z dnia 6 i 13 listopada 2000 r., w oparciu o które ustalono wnioskodawczyni prawo do świadczenia z dniem 1 grudnia 2000 r. Całkowicie błędny jest pogląd Sądu Apelacyjnego, że w każdym przypadku wadliwości decyzji organu rentowego, istnieją podstawy do wznowienia postępowania w trybie art. 114 ustawy. Nie ma bowiem wątpliwości, że organ rentowy może podjąć ponowne postępowanie w sprawie ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości tylko i wyłącznie wówczas, gdy spełnione są kumulatywnie przesłanki określone w art. 114 ust. 1 i odpowiednio w art. 114 ust. 1a. Jest wprawdzie oczywiste, że decyzja organu rentowego nie korzysta z przymiotu powagi rzeczy osądzonej, należytej prawomocnym wyrokiem sądowym, z tej prostej przyczyny, że nie jest wyrokiem sądowym, lecz nie oznacza to wcale, że decyzja organu rentowego nie korzysta z przymiotu prawomocności, na co wskazuje treść przepisu art. 114 ustawy. Prawomocność decyzji organu rentowego, podobnie jak decyzji administracyjnych, oznacza natomiast, że decyzje organu rentowego mogą być uchylane i zmieniane tylko wyjątkowo i tylko w przypadkach i w trybie wyraźnie przewidzianych w ustawie. Niewątpliwie taką podstawą weryfikacji decyzji prawomocnych jest art. 114 ust. 1 i 1a ustawy, który stanowi wyjątek od zasady stabilności decyzji prawomocnych i z tego względu powinien być interpretowany ściśle. Wszelkie próby rozszerzającej interpretacji tego przepisu, takie jakie podejmuje Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku, naruszają tę zasadę, a także zasadę pewności obrotu prawnego oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

W rozpoznawanej sprawie nie ma wątpliwości, że zarówno zaświadczenia lekarskie z listopada 2000 r., jak i tym bardziej stanowisko lekarza orzecznika z dnia 30 listopada 2009 r. 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 19 stycznia 2001 r. była odmienna ocena zaświadczeń lekarskich z dnia 6 i 13 listopada 2000 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 deklaracyjnych 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 przezeń 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 uchylenia wcześniejszej decyzji” (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2010 r. sygn. akt 94/09).

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