

Uchwała z dnia 12 grudnia 2011 r.

I UZP 7/11

Przewodniczący SSN Bogusław Cudowski, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2011 r. sprawy z odwołania Aleksandra P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w Ł. o rentę z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 lipca 2011 r. [...]

„Czy przepis art. 126 ustawy z dnia 17. 12. 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 z późn. zm.) ma zastosowanie do weryfikacji niezdolności do pracy u ubezpieczonego mającego ustalone prawo do świadczenia na stałe prawomocnym wyrokiem Sądu?”

p o d j ą ł uchwałę:

Rencista, którego prawo do świadczenia zostało ustalone prawomocnym wyrokiem sądu „na stałe”, jest zobowiązany poddać się badaniom lekarskim, jeżeli są one niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń określonych ustawą (art. 126 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednolity tekst - Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

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

Prawo Aleksandra P. do renty z tytułu wypadku przy pracy zostało ustalone wyrokiem Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 8 marca 2006 r. - od dnia 25 maja 2001 r. na stałe. W celu potwierdzenia dalszego istnienia prawa, organ rentowy, na podstawie art. 126 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.),

wyznaczył ubezpieczonemu termin kontrolnego badania lekarskiego. Na podstawie badania, lekarz orzecznik ZUS orzeczeniem z dnia 22 kwietnia 2009 r. stwierdził trwałą częściową niezdolność zainteresowanego do pracy na skutek wypadku. Orzeczeniu został postawiony zarzut wadliwości, którego nie rozpoznano merytorycznie, gdyż ubezpieczony bez usprawiedliwienia nie stawiał się na dwukrotnie wyznaczone badanie przez Komisję Lekarską ZUS. Decyzją z dnia 22 września 2009 r., na podstawie art. 134 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, organ rentowy wstrzymał wypłatę świadczenia, poczynając od dnia 1 października 2009 r.

W wyroku z dnia 28 lipca 2010 r. Sąd Okręgowy w Łodzi uwzględnił odwołanie, wskazując, że przepisy art. 100 ust. 1 i art. 101 pkt 1 i art. 107 ustawy o emeryturach i rentach z FUS mogą być podstawą weryfikacji prawa do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy tylko wówczas, gdy nie stoi temu na przeszkodzie korzystające z powagi rzeczy osądzonej orzeczenie sądu w przedmiocie przyznania prawa do świadczeń (art. 365 § 1 i art. 366 k.p.c.).

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny w Łodzi przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne związane z - jak określił - weryfikacją przez zastosowanie art. 126 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, niezdolności do pracy ubezpieczonego, którego prawo do renty zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem ustalającym prawo do świadczenia na stałe. Wyraził tym samym wątpliwość co do istnienia w takim wypadku po stronie ubezpieczonego obowiązku poddania się badaniom lekarskim w celu ustalenia prawa do świadczenia, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy i opowiedział się przeciwko „możliwości dowolnego w gruncie rzeczy weryfikowania prawomocnych orzeczeń sądu w imię pewności ubezpieczonego i organu rentowego odnośnie łączącego ich stosunku prawnego”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Nie jest jasne, czy Sąd Apelacyjny zanegował jakąkolwiek możliwość weryfikacji ustaleń prawomocnego wyroku sądu pracy i ubezpieczeń społecznych w zakresie prawa do świadczeń uzależnionych od stwierdzenia niezdolności do pracy, czy też, opowiadając się za niedopuszczalnością zastosowania art. 126 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dostrzegł możliwość uchylecia wobec osoby, której świadczenie zostało przyznane

prawomocnym wyrokiem „na stałe”, ustawowego obowiązku poddania się na żądanie organu rentowego badaniom lekarskim niezbędnym do ustalenia prawa do świadczeń. Niezależnie od tego należy stwierdzić, że niezdolność do pracy, jako przesłanka prawa do świadczeń, jest ściśle związana ze zdrowiem ubezpieczonego (stopniem naruszenia sprawności organizmu) oraz z rokowaniem co do odzyskania przez niego zdolności do pracy zarobkowej (art. 12b ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Jest stanem, który może ulegać zmianom, w związku z czym określenie „trwała niezdolność do pracy” i „renta stała” są pojęciami prawnymi mającymi inną treść niż w języku potocznym, odpowiadającą raczej określeniom „niezdolność orzekana na czas określony” i „niezdolność orzekana na czas nieokreślony”. Renta stała w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS odnoszona jest do trwałości niezdolności do pracy, a nie „trwałości” prawa do renty. Niezdolność do pracy co do zasady orzeka się na okres nie dłuższy niż 5 lat, z zastrzeżeniem, że może być orzeczona na okres dłuższy, jeżeli według wiedzy medycznej nie ma rokowań co do odzyskania zdolności do pracy przed upływem tego okresu (por. art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Orzeczenie o niezdolności do pracy na okres dłuższy niż 5 lat nie jest także orzeczeniem stwierdzającym tę niezdolność na zawsze, lecz tylko prognozą, zgodną ze stanem wiedzy medycznej, że wcześniej nie zajdą zmiany zdrowia badanego, uzasadniające zmianę oceny niezdolności do pracy.

Zmienności stanu niezdolności do pracy jako przesłanki (ryzyka) ubezpieczenia odpowiadają przepisy prawa materialnego, które - inaczej niż założył Sąd Apela-cyjny - wprowadzają zasady aktualizowania decyzji ustalających prawo do świadczeń w relacji do stanu faktycznego. W polskim systemie świadczeń z ubezpieczenia społecznego z tytułu niezdolności do pracy nie jest znana instytucja renty dożywotniej, tj. prawa do renty niezależnego od zmiany okoliczności istniejących w chwili jej przyznania, nie można więc twierdzić ani o swoistej niewzruszalności prawa do renty, ani o niepoddawaniu tego prawa jakiegokolwiek weryfikacji. Naturalną konsekwencją konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo jest więc wyposażenie organów rentowych w uprawnienie do badania, czy nadal zachodzą niezbędne warunki tego prawa. Stosownie do art. 107 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ulega ono zmianie, jeżeli w wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego na wniosek lub z urzędu, ustalono zmianę stopnia niezdolności do pracy, brak tej niezdolności lub jej ponowne powsta-

nie (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2002 r., II UKN 519/01, niepublikowany i z dnia 19 kwietnia 2006 r., II UK 143/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 166). Oznacza to, że dopuszczalne jest przeprowadzanie badania lekarskiego na wniosek lub z urzędu w celu ustalenia zmiany stopnia niezdolności do pracy, braku tej niezdolności lub jej ponownego powstania.

Stosunki prawne ubezpieczenia społecznego oparte na spełnieniu się ryzyka niezdolności do pracy są oparte na regule, że zmiana okoliczności zawsze otwiera drogę do ponownego rozpoznania sprawy. Co do zasady więc, w stosunkach ubezpieczeń społecznych warunki do świadczeń mogą być badane w każdym czasie, a od wyniku tego badania zależy albo nabycie prawa do świadczeń w nowej sytuacji faktycznej, albo wstrzymanie do czasu ustalenia dalszego spełniania warunków, albo ustanie prawa. Możliwe jest także - bez względu na powagę rzeczy osądzonej - wzruszanie ustaleń stanowiących podstawę prawomocnych orzeczeń przyznających prawo do świadczeń w drodze nowej decyzji organu rentowego (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 3 października 1996 r., II UZP 18/96, OSNAPiUS 1997 nr 7, poz. 117, a poprzednio uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1978 r., II UZP 7/78, OSNCP 1979 nr 3, poz. 48, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 1984 r., II URN 131/83, OSNCP 1984 nr 10, poz. 177, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 1986 r., II URN 182/86, OSNCP 1987 nr 12, poz. 212, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 1997 r., II UKN 50/96, OSNAPiUS 1997 nr 17, poz. 328 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 231/99, OSNAPiUS 2000 nr 19, poz. 734), z wyłączeniem tylko tych orzeczeń, których podstawa faktyczna nie została ustalona *rebus sic stantibus* (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1998 r., II UKN 373/98 OSNAPiUS 1999 nr 21, poz. 702, z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 250/01, OSNAPiUS - wkładka 2002 nr 16, poz. 3 oraz z dnia 18 lutego 2003 r., II UK 139/02, OSNP 2004 nr 7, poz. 128).

Bez względu jednak na szczególny charakter *rei iudicatae* i zasady obowiązujące w tej mierze w stosunkach ubezpieczenia społecznego, należy zwrócić uwagę, że instytucja powagi rzeczy osądzonej ustanawia zakaz dokonywania ponownej oceny kwestii faktycznej lub prawnej prawomocnie między stronami rozstrzygniętej, odnosząc się - co oczywiste - do stanu z chwili wydania poprzednich decyzji i rozstrzygnięcia o nich; działa w szczególności, gdy dochodzi do odmiennej oceny przedmiotu poprzedniego rozstrzygnięcia. W sprawie, w której powstał przedstawiony

problem prawny, nie zaistniały okoliczności uzasadniające odwoływanie się do instytucji powagi rzeczy osądzonej (art. 366 k.p.c.).

Można ewentualnie rozważać związanie organu rentowego prawomocnym wyrokiem na podstawie art. 365 § 1 k.p.c., jednak rozważania takie byłyby co najmniej przedwczesne, gdyż ustalenia prawomocnego wyroku, do którego odwołał się Sąd Apelacyjny, obejmujące prawo ubezpieczonego do renty, nie zostały w dotychczasowym postępowaniu przed tym Sądem wzruszone. Została wydana decyzja, której treść wynika wprost z art. 101 w związku z art. 134 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skutek niezastosowania się przez ubezpieczonego do dyspozycji art. 126 ustawy o emeryturach i rentach z FUS sprowadzony został do wstrzymania jego prawa do świadczeń, bez dokonania ich ostatecznej oceny. Ocena ta, która mogłaby stać się podstawą stwierdzenia ustania prawa do świadczeń, nie mogła być dotychczas dokonana właśnie z powodu niestawienia się uprawnionego na konieczne do jej dokonania badanie lekarskie.

Wątpliwość co do istnienia obowiązku stawienia się ubezpieczonego przed komisją lekarską mogłaby powstać tylko na tle stosowania obowiązującego do dnia 31 sierpnia 1997 r. przepisu § 29 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badanie przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz.U. Nr 47, poz. 214 ze zm.), który stanowił o niewyznaczaniu terminów badań kontrolnych między innymi wobec osób, których inwalidztwo trwa nieprzerwanie ponad 10 lat. Na tle tego właśnie przepisu prezentowany był pogląd wskazujący na zakaz weryfikacji niezdolności do pracy (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 1987 r., II URN 259/87, OSNCP 1989 nr 9, poz. 143, z dnia 7 kwietnia 1994 r., II URN 8/94, OSNAPIUS 1994 nr 1, poz. 130, z dnia 21 września 1995 r., II URN 28/95, OSNAPIUS 1996 nr 7, poz. 105, z dnia 17 lipca 1996 r., II URN 13/96, OSNAPIUS 1997 nr 4, poz. 54, z dnia 6 września 2000 r., II UKN 693/99, OSNAPIUS 2002 nr 5, poz. 125 oraz z dnia 22 stycznia 2002 r., II UKN 747/00, OSNP 2003 nr 21, poz. 522). Zajmowano także wówczas stanowisko przeciwne, według którego interpretacja art. 107 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w kierunku wyłączenia dopuszczalności aktualizacji prawa do świadczeń rentowych z tytułu niezdolności do pracy jest niezgodna z konstytucyjną zasadą związania prawa do świadczeń z utrzymywaniem się wszystkich warunków wymaganych do uzyskania tego prawa (por. art. 67 ust. 1 Konstytucji, art. 101

pkt 1 ustawy; por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 1999 r., II UKN 664/98, OSNAPiUS 2000 nr 15, poz. 596 i z dnia 11 maja 2005 r., III UK 29/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 381). Z kolei w wyroku z dnia 5 maja 2005 r., III UK 9/05 (OSNP 2006 nr 3-4, poz. 56), powołując się na uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2004 r., SK 30/03 (OTK-A 2004 nr 8, poz. 82), Sąd Najwyższy stwierdził, że § 29 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 5 sierpnia 1983 r. nie przewiduje domniemania trwałości inwalidztwa po 10 latach jego utrzymywania się, w związku z czym uznał za obowiązek organu rentowego ustalenie zdolności lub niezdolności do pracy w celu stwierdzenia zachowania warunku uprawniającego do renty.

Rozbieżność stanowisk została usunięta - głównie ze względu na zmianę stanu prawnego po dniu 1 września 1997 r. i związaną z tym potrzebę aktualizacji prawa do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy - uchwałą składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III UZP 2/05 (OSNP 2006 nr 11-12, poz. 187, z glosą J. Jankowiaka, OSP 2006 nr 7-8, poz. 78), stanowiącą, że osoba, która przed dniem 1 września 1997 r. była nieprzerwanie od 10 lat inwalidą i z tego tytułu pobierała 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). Sąd Najwyższy w składzie powiększonym poddał krytyce zapatrywanie o dopuszczalności wypłacania rent niezależnie od trwania lub ustania niezdolności do pracy, wywodząc, że przepisy nie gwarantowały w takim wypadku prawa do świadczeń mimo dziesięcioletniego okresu ich wypłacania. Jeżeliby nawet gwarancji tej upatrywać w instrukcyjnej wskazówce dla komisji lekarskich ujętej w § 29 ust 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 5 sierpnia 1983 r., to postępowanie wszczęte po dniu 1 września 1997 r. musiało się toczyć według obowiązujących od tego dnia przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 sierpnia 1997 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy do celów rentowych (Dz.U. Nr 99, poz. 612), niezawierającego regulacji podobnej do § 29 poprzedniego rozporządzenia.

Z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461) znaczenie przypisywane w orzecznictwie „zakazowi” kierowania na badania lekarskie utraciło wszelki walor wobec zróżnicowania prawa do renty w zależności od trwałości niezdolności do pracy i ustania prawa do renty okresowej po

czasie, na który została ustalona. Zaniechania kontroli niezdolności do pracy nie można pogodzić z art. 101 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przewidującym ustanie prawa do świadczeń wraz z ustaniem któregokolwiek z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa, oraz z art. 107 tej ustawy, zgodnie z którym prawo do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy oraz wysokość tych świadczeń ulega zmianie, jeżeli w wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego na wniosek lub z urzędu, ustalono zmianę stopnia niezdolności do pracy, brak tej niezdolności lub jej ponowne powstanie. W nowym stanie prawnym badania kontrolne rencistów prowadzone są według zasad wydanego na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy (Dz.U. Nr 273, poz. 2711), które stanowi, że stwierdzenie w orzeczeniu lekarza orzecznika wydanym w trybie § 3 tego rozporządzenia braku niezdolności do pracy (odzyskania zdolności do pracy przez osobę poprzednio niezdolną do pracy) zobowiązuje organ rentowy do wydania decyzji o zmianie w prawie do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy.

Prawo do renty przysługuje dopóty, dopóki spełniane są warunki, od których ustawodawca uzależnia prawo do tego świadczenia. Uprawniony musi więc wykazywać, że spełnia je nadal, między innymi poddając się badaniom lekarskim. Nie ma podstawy prawnej do zachowania renty z tytułu niezdolności do pracy przez osobę, która nie wykazała niezdolności do pracy, dlatego też w sprawie rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny wstrzymana została wypłata należnego ubezpieczonemu świadczenia ze względu na niewypełnienie wskazanych prawem obowiązków, z których jednym jest obowiązek poddania się badaniom lekarskim, jeżeli są niezbędne do ustalenia prawa do świadczeń określonych ustawą (art. 126 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 maja 2004 r., Ts 19/04, OTK-B 2004 nr 3, poz. 207).

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi jak w uchwale.

=====