

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 5 czerwca 2003 r
III UZP 5/03

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk (współsprawozdawca), Teresa Flemming-Kulesza, Beata Gudowska, Andrzej Kijowski, Jerzy Kuźniar (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 2003 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie:

”Czy odmienna ocena dowodów, załączonych do wniosku rentowego, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu emerytury (renty), może stanowić przesłankę do wznowienia postępowania w celu ponownego ustalenia prawa do tego świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 38 poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801 i 802, Nr 106, poz. 1215, z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678, Nr 84, poz. 948, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 27, poz. 298, Nr 85, poz. 924, Nr 89, poz. 968, Nr 111, poz. 1194, Nr 154, poz. 1792 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 199, poz. 1673, Nr 200, poz. 1679, Nr 240, poz. 2054 i Nr 241, poz. 2074) ?”

p o d j ą ł uchwałę:

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 art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.).

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

Rzecznik Praw Obywatelskich powołując się na art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052) i art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne:

„Czy odmienna ocena dowodów załączonych do wniosku rentowego, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu emerytury (renty), może stanowić przesłankę do wznowienia postępowania w celu ponownego ustalenia prawa do tego świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) ?”

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik podał, że wpływają do niego liczne skargi od świadczeniobiorców dotyczące ponownego ustalania prawa do wcześniejszych emerytur na podstawie przepisów 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.), z których część dotyczy orzekania przez sądy o prawie do wcześniejszej emerytury przyznanym przez organ rentowy kilka lat temu. Prawo do tych świadczeń, nabyte na podstawie prawomocnych decyzji, zostało poddane weryfikacji przez organy rentowe z powołaniem się na dokonaną obecnie odmienną ocenę dowodów dołączonych do wniosku rentowego.

W ramach weryfikacji uprawnień do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem, prowadzonej na terenie województwa [...] przez Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w R., duża grupa osób została pozbawiona prawa do wcześniejszej emerytury, a w konsekwencji często podstawowego źródła dochodu rodziny. W takiej sytuacji osoby te nie nabywają uprawnień do świadczeń z ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.), a także do zasiłku stałego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) i zdane są na bardzo ograniczone wsparcie - z uwagi na brak środków - w formie zasiłków okresowych z pomocy społecznej.

Poruszona w skargach problematyka dotyczy art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z jego treścią prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zain-

teresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Na tle tego przepisu ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie, dotyczące możliwości ponownego ustalania prawa do świadczeń przez organ rentowy z powołaniem się na odmienną oceną dowodów (zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka), dołączonych do wniosku rentowego.

Część przytoczonych wyroków została wprawdzie oparta na art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), ale poglądy w nich wyrażone zachowują aktualność z uwagi na to, że treść tego przepisu odpowiada obecnie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W wyroku z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, (OSNAPiUS 2002 nr 17, poz. 419) Sąd Najwyższy stwierdził, że warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin nie jest ujawnienie nowych okoliczności, lecz takich, które istniały przed wydaniem decyzji, a nie zostały przez organ rentowy uwzględnione. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że decyzja organu rentowego nie ma powagi rzeczy osądzonej, jak to ma miejsce w przypadku wyroku sądu. Nie można powoływać się na prawo do świadczeń ustalone błędną decyzją organu rentowego, którą - po ujawnieniu błędu - zmieniono, jeżeli nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione jest nabycie tego prawa. Wynika to z treści art. 102 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy, który stanowił, że wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli okaże się, że prawo do świadczeń nie istniało (treści tego przepisu odpowiada obecnie art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w dwóch wyrokach Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2002 r. (sygn. akt III AUa 958/02 i III AUa 959/02 - dołączonych w odpisach do wniosku). Stwierdza się w nich, że decyzje ZUS, jako deklaratoryjne, nie tworzą prawa, nie mają charakteru konstytucyjnego, kształtującego prawo. Z tego względu powoływanie się na konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych w przypadku wydania przez ZUS błędnej decyzji przyznającej świadczenie osobie, która nie spełnia warunków przewidzianych ustawą - jest

nieuzasadnione, bowiem taka decyzja nie prowadzi do nabycia prawa do świadczenia, a jako niezgodna z obowiązującym prawem nie może korzystać z ochrony.

Odmienne stanowisko w podobnej sprawie zajął Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 30 maja 2001 r. (sygn. akt III AUa 2508/00, Prawo Pracy 2002 r. nr 10, s. 41). W ocenie tego Sądu organ rentowy nie może wydać decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczenia (emerytury) przyznanego 9 lat temu, powołując się na odmienną ocenę dowodów, dołączonych do wniosku rentowego.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 marca 1997 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie (sygn. akt III AUa 793/96, niepublikowany) stwierdził, że z punktu widzenia prawa nie jest dopuszczalne aby - mimo prawomocnego ustalenia prawa do świadczenia - na skutek zmian w interpretacji przepisów dotyczących zaliczania do stażu ubezpieczenia okresu nauki zawodu, mogło dojść do jego obniżenia. Nie sposób pomijać, że zasadą najwyższej wagi w zakresie stosunków wynikających z ubezpieczenia społecznego, jest pewność prawa. Przyznanie prawa do świadczeń od określonej daty, w określonej wysokości, stanowi prawo nabyte osoby uprawnionej. Dokonywanie z urzędu zmian w prawomocnie ustalonych uprawnieniach podmiotów ubezpieczonych może wynikać tylko z generalnych zmian w zakresie prawa ubezpieczeń społecznych, to zaś nie dotyczy zmiany w interpretacji lub wykładni przepisów.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 listopada 1996 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie (sygn. akt III AUa 822/96, niepublikowany) stwierdził, że ustalenia prawomocnych decyzji organu rentowego mogą być podważone tylko wtedy, gdy dowody lub okoliczności wskazane w art. 80 ustawy istniały przed wydaniem zakwestionowanej decyzji i miały istotny wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość na podstawie przepisów prawa obowiązującego w dacie wydania tychże decyzji. Ten ograniczony zakres możliwości wznowienia postępowania przed organem rentowym ma na celu ochronę praw słusznie nabytych. Do tej zasady utrwalonej w orzecznictwie sądów, nawiązał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 25 czerwca 1995 r., II UZP 11/95, (OSNAPiUS 1995 nr 24, poz. 301). Wprawdzie uchwała to dotyczyła innego stanu faktycznego i prawnego, jednakże zasada ochrony praw słusznie nabytych została uwzględniona przez Sąd Najwyższy jako jedna z przesłanek mająca istotny wpływ na stanowisko tego Sądu.

Powołane orzecznictwo ujawnia, zdaniem Rzecznika, rozbieżności w wykładni art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecz-

nych, dotyczące warunków ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości.

Według jednego poglądu warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości nie jest ujawnienie nowych okoliczności, lecz takich, które istniały przed wydaniem decyzji, a nie zostały przez organ rentowy uwzględnione. Jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji organu rentowego o przyznaniu świadczenia okaże się, że decyzja ta jest błędna z uwagi na to, że osoba zainteresowana nie spełnia warunków określonych ustawą do nabycia prawa do świadczenia - to wówczas organ rentowy jest uprawniony do uchylecia lub zmiany błędnej decyzji i wydania decyzji zgodnej z prawem i rzeczywistym stanem sprawy.

Natomiast w świetle drugiego poglądu odmienna ocena dowodów, załączonych do wniosku rentowego, nie może stanowić podstawy do ponownej oceny prawa do świadczenia, ponieważ art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zezwala na takie działanie organowi rentowemu tylko w przypadku przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich na aprobatę zasługuje pogląd, zgodnie z którym organ rentowy nie może wydać decyzji ustalającej ponownie prawo do świadczeń lub ich wysokość po uprawomocnieniu się decyzji, powołując się na odmienną ocenę dowodów załączonych do wniosku rentowego. Z redakcji przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że dopuszczalne jest ponowne ustalenie prawa do świadczeń, jeżeli zostaną ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do tego świadczenia. Skoro ustawodawca posłużył się określeniem „ujawniono”, to niewątpliwie miał na względzie okoliczności nieznane organowi w chwili orzekania o prawie do świadczenia. Ujawnić bowiem można tylko to, co do tej pory nie było znane. A skoro tak, to jest oczywiste, iż odmienna ocena treści dowodów dołączonych do wniosku rentowego (np. zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka), nie jest ujawnieniem okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji (te bowiem były znane organowi i stanowiły podstawę do wydania decyzji), a tym samym nie daje jakichkolwiek podstaw do ponownego ustalenia prawa do świadczenia. Z tego względu sam fakt wszczęcia postępowania na podstawie odmiennej oceny dowodów dołączonych do wniosku rentowego, w sposób rażąco narusza art. 114 ust. 1 ustawy

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a ponadto godzi w konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych, zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (por. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., K. 14/91, OTK 1992 r. cz. I, s.128, wyrok z 23 listopada 1998 r., SK. 7/98, OTK ZU 1998 Nr 7, poz. 114, s.627-628, wyrok z 22 czerwca 1999 r., K. 5/99, OTK ZU 1999 Nr 5, poz. 100, s.536).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych zapewnia szczególnie intensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych. Szczególna ochrona tych praw pozostaje w ścisłym związku z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia. Oczekuje on, że w razie zajścia określonych zdarzeń, uniemożliwiających mu działalność zarobkową, uzyska określone przez prawo świadczenia.

System emerytalno-rentowy przed 1 stycznia 1999 r. obejmował również prawo do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Wymienione świadczenie oparte było na zasadzie wzajemności i należało do świadczeń „wypracowanych” przez ubezpieczonego odpowiednio długim stażem ubezpieczenia, uprawniającym do przejścia na emeryturę bez względu na wiek. Ubezpieczony miał więc prawo oczekiwać, że w razie niemożności kontynuowania zatrudnienia z powodu konieczności opieki nad dzieckiem, po spełnianiu przesłanek określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów i po złożeniu odpowiednio udokumentowanego wniosku, uzyska świadczenie emerytalne.

Ponowne ustalanie prawa do świadczenia po uprawomocnieniu się decyzji o jego przyznaniu stanowi ingerencję w sferę praw nabytych danej jednostki. Ingerencja taka jest oczywiście dopuszczalna, o ile znajduje wystarczające uzasadnienie w obowiązującym prawie. Jednakże stanowiące podstawę takiej ingerencji nie

mogą podlegać wykładni rozszerzającej, właśnie ze względu na konieczność ochrony praw nabytych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podobnie jak poprzednio obowiązujący art. 80 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, umożliwia ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokość - także z urzędu - jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Innymi słowy, postępowanie o ponowne ustalenie prawa do świadczeń nie może być wszczęte na innej podstawie niż wymieniona w tym przepisie, to zaś oznacza, że podstawą tą nie może być w szczególności dokonanie odmiennej oceny dowodów, w oparciu o które została wydana prawomocna decyzja.

Powołany przepis stanowi więc podstawę pozwalającą na zmianę prawomocnej decyzji tak w sytuacji, gdy osoba, której odmówiono prawa do świadczenia w związku z nieudowodnieniem faktu spełnienia wszystkich wymaganych przez prawo warunków, przedstawi nowe dowody uzyskane już po wydaniu decyzji potwierdzające to prawo, jak i wtedy gdy z nowych dowodów czy okoliczności wynika brak podstaw do przyznania świadczenia. W obu przypadkach organ rentowy może dokonać odmiennej oceny dowodów, które były podstawą odmowy przyznania świadczenia lub podstawą jego przyznania. Nowe dowody mogą bowiem stanowić podstawę do uznania, że dotychczas zebrane dowody są niewiarygodne. Jako przykład można podać dołączenie do wniosku świadectwa pracy zawierającego dane, których wiarygodność została następnie podważona nowymi dowodami lub zaświadczenia o zarobkach obarczonego błędami rachunkowymi ujawnionymi już po wydaniu decyzji. Odnosząc te zasady do przedmiotu przedstawionego zagadnienia należy stwierdzić, że nie może budzić wątpliwości zasadność ponownego ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury, której odmówiono na podstawie orzeczenia lekarskiego, jeżeli okaże się, że przy jego wydawaniu nie uwzględniono kompletnej dokumentacji lekarskiej istniejącej przed wydaniem orzeczenia, ale także pozbawienia prawa do świadczenia, jeżeli ujawnione po wydaniu decyzji dowody (np. dokumenty) podważają wiarygodność lub przydatność dowodów dotąd ocenianych. Dopuszczalne byłoby zatem

dokonanie odmiennej oceny dowodów w postępowaniu o ponowne ustalenie prawa do świadczeń, wszczętym przez organ rentowy z urzędu, pod warunkiem jednak, że uzyskano nowe dowody lub ujawniono okoliczności, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość.

To swoiste „wznowienie postępowania” w takich sprawach w sposób oczywisty ogranicza prawomocność, czy też niewzruszalność decyzji organu rentowego także w sprawach, w których wydano decyzję przyznającą świadczenie.

W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 3 października 1996 r., II UZP 18/96, (OSNAPiUS 1997 nr 7, poz. 117), został wyrażony pogląd, zachowujący aktualność mimo zmiany stanu prawnego, według którego zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o z.e.p. 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 ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Ustawa nie określa granic czasowych, w których wniosek może być złożony, co oznacza, że może to nastąpić w każdym czasie, o ile są spełnione przesłanki zawarte w przepisie (przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość). To swoiste wznowienie postępowania, nie jest wznowieniem postępowania sądowego przewidzianym przepisami KPC, nie ma też charakteru wznowienia postępowania przewidzianego w art. 145 § 1 KPA i w przeciwieństwie do nich, nie jest ograniczone terminem do wystąpienia z takim wnioskiem. Instytucja ta dotyczy postępowania przed organem rentowym, ale znajduje zastosowanie także w przypadku, gdy prawo do świadczeń ustalono orzeczeniem organu odwoławczego, bądź gdy prawo do świadczenia nie zostało ustalone, to znaczy gdy została wydana decyzja odmowna. Przedstawione zasady postępowania znajdują potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 września 1978 r., II UZP 7/78 (OSNCP 1979 nr 3, poz. 48), w wyroku z dnia 8 października 1986 r., II URN 182/86 (OSNCAP 1987 nr 12, poz. 212), czy wyroku z dnia 8 maja 1991 r. (II URN 28/91, Sł. Pracownicza nr 1992 nr 2, s. 26).

Przedstawione rozwiązanie wynika z tego, że decyzja organu rentowego nie ma powagi rzeczy osądzonej, tak jak to ma miejsce w przypadku wyroku sądu. Powaga rzeczy osądzonej, z której korzysta prawomocny wyrok sądu pracy i ubezpieczeń społecznych wydany w sprawie o prawo do świadczenia z ubezpieczenia spo-

łecznego, wyłącza możliwość ponownego wszczęcia postępowania o to samo świadczenie zarówno przed organem rentowym, jak i przed sądem. Wzruszenie ustaleń stanowiących podstawę takiego wyroku i wydanie przez organ rentowy nowej decyzji przyznającej prawo do świadczeń lub podwyższającej ich wysokość jest możliwe tylko w okolicznościach przewidzianych w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach. Jeżeli natomiast z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń ustalone poprzednio orzeczeniem organu odwoławczego (sądu) nie istnieje lub że świadczenie przysługuje w niższej wysokości, organ rentowy występuje do organu odwoławczego z wnioskiem o wznowienie postępowania przed nim (art. 114 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy).

Warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń na podstawie tego przepisu nie jest ujawnienie nowych okoliczności, lecz takich, które istniały przed wydaniem decyzji, a - jako nieznanne - nie zostały przez organ rentowy uwzględnione (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 231/99 - OSNAPiUS 2000, nr 19 poz. 734).

Przesłanka ta wykazuje podobieństwo z regulacją odnoszącą się do wznowienia postępowania sądowego (art. 399 KPC). W myśl tego przepisu w przypadkach przewidzianych w przepisach działu VI można żądać wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym wyrokiem. Co do zasady zostały więc dopuszczone sytuacje, w których prawomocne orzeczenia sądu wydane w sprawie cywilnej, (rozumianej według definicji z art. 1 KPC, co oznacza, że pojęcie to obejmuje także sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 KPC), mogą podlegać wzruszeniu. Tryb ten jako dotyczący postępowania sądowego nie może być podstawą podważenia decyzji organu rentowego, pomijając nawet trudność wskazania jak tę prawomocność decyzji rozumieć. Z uwagi na materię zagadnienia przybliżyć należy wznowienie postępowania z przyczyn restytucyjnych - art. 403 § 2 KPC. W myśl tego przepisu podstawą wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem może być późniejsze wykrycie takich okoliczności faktycznych, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a z których strona nie mogła skorzystać w poprzednim postępowaniu. W tym sformułowaniu kryje się późniejsze wykrycie okoliczności faktycznych, które mogłyby wpłynąć na wynik sprawy z zastrzeżeniem, że strona nie mogła z nich skorzystać w poprzednim postępowaniu. Nie jest wątpliwe w orzecznictwie, że przepis kładzie nacisk na wykrycie takich okoliczności faktycznych, które istniały w toku toczącego się postępowania ale poza nim,

a więc nie będąc objętymi materiałem sprawy, nie mogły być przez stronę wykorzystane; nie mogła się na nie powołać. Innymi słowy nie stanowi podstawy wznowienia postępowania taki środek dowodowy czy też okoliczność, które powstały już po uprawomocnieniu się wyroku (uchwała z dnia 21 lutego 1969 r., I CO 68/68, OSN 1969 z.12 poz. 208).

Regulacja objęta art. 114 ust. 1 ustawy (szersza niż wynikająca z powołanego art. 403 § 2 KPC dotyczy bowiem nie tylko okoliczności faktycznych) jest wynikiem przyjęcia, że decyzja organu rentowego nie ma przymiotu powagi rzeczy osądzonej równej wyrokowi sądu. To wznowienie postępowania (ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokość) 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 ustalone błędną decyzją organu rentowego, a więc pomijającą, że nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione jest nabycie tego prawa, która po ujawnieniu błędu została zmieniona. Znajdowało to potwierdzenie w treści art. 102 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy o z.e.p. (obecnie art. 138 ustawy o emeryturach i rentach), który stanowił, że wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli okaże się, że prawo do świadczeń nie istniało (tak w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00 – OSNAPiUS 2002 nr 17, poz. 419).

Nie wdając się w szczegółowe rozważania dotyczące rozumienia nienależności świadczenia - art. 138 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - wspomnieć jednak trzeba, iż jest to okoliczność uzasadniająca wstrzymanie świadczenia, oraz że za świadczenie nienależnie pobrane uważa się, między innymi, świadczenia przyznane lub wypłacone na podstawie fałszywych zeznań lub dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd przez osobę pobierającą świadczenie. W przypadkach gdy emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli, organ rentowy wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części (art. 114 ust. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

To ograniczenie stabilności decyzji rentowych jest rezultatem utrwalonego w orzecznictwie stanowiska, wedle którego prawo do świadczeń określonych w ustawie (art. 76 obowiązującej do dnia 31 grudnia 1998 r. ustawy o z.e.p.), powstawało z

dniem spełnienia się wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Zasada ta funkcjonuje również w obecnym stanie prawnym, bowiem art. 100 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi, że prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Uzasadnia to pogląd, że prawo do świadczeń powstaje ex lege, zaś powstanie prawa do świadczeń odróżnić należy od jego ustalenia deklaratoryjną decyzją organu rentowego oraz od prawa do pobierania świadczenia.

Zgłoszenie przez osobę uprawnioną wniosku oraz wydanie przez organ rentowy deklaratoryjnej decyzji ustalającej prawo do świadczeń i ich pobieranie stanowi jedynie realizację prawa do świadczeń, które to prawo powstaje z mocy ustawy (ex lege) z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. W uzasadnieniu uchwały całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 20 grudnia 2000 r. (III ZP 29/00, OSNAPiUS 2001 nr 12, poz. 418) Sąd Najwyższy stwierdził, że „Prawo do świadczeń powstaje i istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego, a tylko jego realizacja w postaci wypłaty świadczenia wymaga potwierdzenia decyzją. Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie prawa ubezpieczeń społecznych”.

Z powyższych uwag wynika, że nieprzedstawienie nowych dowodów lub nieujawnienie okoliczności, z których wynika, że prawo do świadczenia nie istnieje nie daje podstaw do „wznowienia postępowania” (ponownego ustalenia prawa do świadczeń) w trybie art. 114 ust.1 ustawy o FUS (tak również w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2003 r., II UK 146/02 - dotąd niepublikowane, w którym powołano się także na pogląd Sądu Najwyższego zawarty w wyroku z dnia 5 października 1994 r., III ARN 46/96, - OSNAPiUS 1995 nr 5, poz.58 - według którego „zasadę ochrony osób, które nabyły prawa w dobrej wierze należy rozumieć również w ten sposób, iż uchybienia organu administracji nie mogą powodować ujemnych następstw dla obywatela działającego w dobrej wierze”).

Nie ma więc uzasadnienia pogląd, że możliwa jest, z powołaniem się na art. 114 ust. 1 ustawy, zmiana decyzji organu rentowego przyznającej prawo do świadczenia jedynie dlatego, że obecnie inaczej ocenia się zebrany w poprzednim postępowaniu i już poprzednio oceniony materiał dowodowy. Należy wykluczyć w szczególności, że podstawą tego wznowienia postępowania może być opinia lekarza orzecznika ZUS sprowadzająca się do innej niż dotychczas oceny stanu zdrowia do-

konanej wcześniej prawomocnym orzeczeniem komisji do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, co do którego nie wniesiono odwołania ani nie podniesiono w trybie nadzoru zarzutu wadliwości. Nie stanowi to bowiem okoliczności, o jakich mowa w tym przepisie i w konsekwencji nie upoważnia organu rentowego do ponownego rozpoznania uprawnień i wydania z urzędu decyzji pozbawiającej nabytego prawa do renty.

Podobny, trafny pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 30 maja 2001 r., III AUa 2508/00 (Prawo Pracy 2002 nr 10, s. 41) stwierdzając, iż organ rentowy nie może wydać decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczenia (emerytury), przyznanego 9 lat temu, powołując się na odmienną ocenę dowodów, załączonych do wniosku rentowego. Obowiązujące w tym zakresie przepisy zezwalają na ponowną ocenę prawa do świadczenia (emerytury) tylko w przypadku przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń.

Stanowisko to należy uzupełnić o stwierdzenie wywodzone z treści przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, że winny być to okoliczności nieznane organowi rentowemu, ale istniejące przed wydaniem decyzji, trafnie bowiem zauważono we wniosku Rzecznika, że z użytego w tym przepisie określenia „ujawniono” wynika, że niewątpliwie chodzi w nim o okoliczności nieznane organowi w chwili orzekania o prawie do świadczenia.

Konkludując należy więc stwierdzić, że odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku rentowego, przeprowadzona już po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie wskazanego przepisu. Taką ocenę (ponowną) umożliwia jednak uzyskanie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności nieznanymi organowi w chwili orzekania o prawie do świadczenia, mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość.

Mając to wszystko na względzie orzeczono jak w sentencji uchwały.

=====