

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 27 października 1999 r.**

III ZP 13/99

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Beata Gudowska, Jerzy Kuźniar (sprawozdawca), Zbigniew Myszka, Teresa Romer, Maria Tyszel (współsprawozdawca), Barbara Wagner.

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu w dniu 27 października 1999 r. wniosku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące pytanie prawne:

Czy lekarz - przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych RP powinien czy też nie uczestniczyć, wspólnie z lekarzem orzecznikiem ZUS, przy ocenie niezdolności do pracy osób represjonowanych, ubiegających się o rentę na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 1997 r., Nr 142, poz. 950 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Oceny niezdolności do pracy osób represjonowanych w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.), ubiegających się o rentę z tytułu niezdolności do pracy na podstawie art. 12 ust. 2 tej ustawy, dokonuje lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych bez udziału lekarza przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Minister Pracy i Polityki Socjalnej, powołując się na przepis art. 13 pkt 3 i art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.), wniósł o podjęcie uchwały rozstrzygającej o podmiotowym zakresie stosowania art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 13, poz. 68 ze zm.) i wyjaśniającej „czy lekarz - przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych RP powinien czy też nie uczestniczyć, wspólnie z lekarzem orzecznikiem ZUS, przy ocenie niezdolności do pracy osób represjonowanych, ubiegających się o rentę na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (jednolity tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 ze zm.)”.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych grupę inwalidztwa i datę jego powstania, a także związek inwalidztwa z działaniami wojennymi albo ze służbą wojskową, związek śmierci ze służbą wojskową żołnierza zwolnionego ze służby, który zmarł poza wojskowym zakładem leczniczym (...) ustala komisja lekarska do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, w skład której wchodzi także lekarz - przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej. Według wnioskodawcy z przepisu tego wynika, że lekarz - przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych RP „jest uprawniony do wzięcia udziału w składzie komisji lekarskiej (...) tylko w tych przypadkach, w których komisje rozpatrują sprawy o rentę wojenną byłych żołnierzy w rozumieniu art. 6 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, a nie w sprawach osób represjonowanych ubiegających się o rentę na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o kombatantach...”.

Odmienny pogląd wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 1995 r., II URN 50/95 (OSNAPiUS 1996 nr 11, poz. 161) - w pytaniu błędnie przytoczono sygnaturę - stwierdzając, że przepis art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych w części dotyczącej udziału lekarza - przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych w składzie komisji lekarskiej ustalającej inwalidztwo i jego związek ze służbą wojskową - z mocy art. 12 ust. 2 ustawy o kombatantach - ma również zastosowanie przy ustalaniu inwalidztwa kombatantów i osób represjonowa-

nych oraz jego związku z pobytem między innymi na przymusowym zesłaniu lub deportacji do byłego ZSRR.

W oparciu o to stanowisko sądy apelacyjne uchylają wyroki sądów niższej instancji i decyzje organów rentowych oddalających roszczenia wnioskodawców, jeżeli przy orzekaniu o stanie zdrowia i jego związku z pobytem w miejscach represji nie uczestniczył lekarz - przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych oraz przekazują sprawy do ponownego rozpatrzenia przez oddziały ZUS z zobowiązaniem do ich rozpoznania przy udziale lekarza - przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych.

Powyższego stanowiska nie podziela Związek Inwalidów Wojennych, który uważa, że przepisy art. 57 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych oraz § 8 pkt 1 lit. a i b 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) winny być stosowane wyłącznie w stosunku do osób, których niezdolność do pracy ma bezpośredni związek przyczynowy ze zranieniami lub kontuzjami odniesionymi w walce zbrojnej, nie dotyczą one natomiast osób represjonowanych, które - na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o kombatanach - mają prawo ubiegać się o orzeczenie niezdolności do pracy i uprawnienia inwalidów wojennych.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej stanowisko Związku Inwalidów Wojennych ma oparcie w przepisie art. 12 ust. 4 ustawy o kombatanach, w myśl którego związek zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1, a także związek inwalidztwa z takim pobytem ustala komisja lekarska do spraw inwalidztwa i zatrudnienia.

Rozważając zasadność złożonego wniosku należy wskazać, że art. 13 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym określa, iż swoje funkcje Sąd Najwyższy wykonuje przez „podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie”. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika w istocie, że przepis art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych jest jednolicie rozumiany w orzecznictwie Sądu Najwyższego, nie wywołuje także wątpliwości w praktyce, które w praktyce organów rentowych dotyczą stosowania tego przepisu dla badania związku inwalidztwa (niezdolności do pracy) z pobytem między innymi na przymusowym zesłaniu lub deportacji do byłego ZSRR, w świetle wykładni art. 12 ustawy o kombatanach dokonanej w uzasadnieniu wyroku Sadu Najwyższego z dnia 8 listopada 1995 r.

W tej sytuacji (ze względu na wątpliwości w praktyce organów rentowych) dobro wymiaru sprawiedliwości oraz prawidłowość wykładni prawa przemawia za podjęciem uchwały (art. 20 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym a contrario).

Przedewszystkim należy ponownie wskazać na jednolitość orzecznictwa Sądu Najwyższego co do rozumienia art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. Przepis ten stwierdza, iż grupę inwalidztwa i datę jego powstania, związek inwalidztwa z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojennych albo ze służbą wojskową, związek śmierci ze służbą wojskową żołnierza zwolnionego ze służby, który zmarł poza wojskowym zakładem leczniczym oraz związek śmierci inwalidy ze służbą wojskową ustala komisja lekarska do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, w skład której wchodzi także lekarz – przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej.

W wyroku z dnia 22 lutego 1985 r., II URN 16/85 (OSNCP 1985 z. 10, poz. 163), Sąd Najwyższy orzekł, iż wydanie przez organ rentowy decyzji w sprawie o rentę inwalidy wojennego na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, w której nie brał udziału lekarz – przedstawiciel Związku Inwalidów Wojennych, stanowi istotne naruszenie przepisu art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych. W takiej sytuacji obowiązkiem okręgowego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jest przeprowadzenie w postępowaniu odwoławczym dowodu z opinii biegłych lekarzy przy udziale lekarza – przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych.

Stanowisko to zostało następnie powtórzone w dalszych orzeczeniach Sądu Najwyższego (por. wyrok z 16 lipca 1987 r., II URN 151/87 – OSNCP 1988 z. 11, poz. 64, uchwała z 1 czerwca 1988 r., III UZP 5/88 – OSNCP 1989 z. 5, poz. 76 oraz wyroki: z 7 kwietnia 1994 r., II URN 11/94 – OSNAPiUS 1994 nr 2, poz. 30, z 8 listopada 1995 r., II URN 50/95 – OSNAPiUS 1996 nr 11, poz. 161 i z 27 stycznia 1998 r., II UKN 469/97 – OSNAPiUS 1999 nr 1, poz. 28). Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w tezach wymienionych orzeczeń składy rozpoznające sprawy odnosiły się jedynie do art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, także wtedy, gdy inwalidztwo miało pozostawać w związku z działalnością w ruchu oporu (por. wyrok z 7 kwietnia 1994 r.), nie wskazując na regulację zawartą w ustawie o kombatanach.

Odmienne uczynił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 listopada 1995 r., II URN 50/95. Stwierdził on mianowicie, że z mocy art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z

dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach - przy ustalaniu inwalidztwa wojennego osób ubiegających się o świadczenia określone w tej ustawie, ma zastosowanie art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, a „brak lekarza – przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych RP czy też Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych stanowi naruszenie tego przepisu i jest podstawą rewizyjną”.

Pogląd ten zbieżny jest ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zajęтым w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 28 września 1979 r., V UZP 1/79 (OSNCP 1980 z. 3, poz. 41) wpisanej do księgi zasad prawnych, według której „wydanie przez organ rentowy decyzji w sprawie o rentę inwalidy wojennego dla więźniów obozów koncentracyjnych na podstawie orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, w której nie brał udziału lekarz – przedstawiciel ZBoWiD, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 października 1975 r. o dalszym zwiększaniu świadczeń dla kombatantów i więźniów obozów koncentracyjnych (Dz.U. Nr 34, poz. 186) oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych oraz Ministra do Spraw Kombatantów z dnia 18 grudnia 1975 r. w sprawie trybu ustalania uprawnień do świadczeń przysługujących kombatantom i więźniom obozów koncentracyjnych (Dz.U. Nr 46, poz. 255). Okręgowy sąd pracy i ubezpieczeń społecznych w postępowaniu odwoławczym obowiązany jest w takiej sytuacji przeprowadzić dowód z opinii biegłych lekarzy przy udziale lekarza – przedstawiciela ZBoWiD”. Stanowisko to było zrozumiałe na tle wskazanych w tezie uchwały przepisów, które wprost stanowiły o udziale lekarza – przedstawiciela ZBoWiD - w posiedzeniach komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, na których rozpatrywane były wnioski o rentę inwalidzką kombatantów.

Nie mogło ono także być zakwestionowane na tle stanu prawnego wynikającego z ustawy z dnia 26 maja 1982 r. o szczególnych uprawnieniach kombatantów (Dz.U. Nr 16, poz. 122 ze zm.), w tym zwłaszcza przepisu art. 9 ust. 4. Przepis ten bowiem wyraźnie stanowił, iż związek zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób związanych z pobytem w hitlerowskim obozie koncentracyjnym lub więzieniu, a także związek inwalidztwa z pobytem w takim obozie lub więzieniu, ustala komisja lekarska do spraw inwalidztwa, w skład której wchodzi także lekarz – przedstawiciel Związku Bojowników o Wolność i Demokrację.

Przedstawione wyżej stanowisko Sądu Najwyższego utraciło swą aktualność w stosunku do – nie będących żołnierzami w rozumieniu ustawy z dnia 29 maja 1974

r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych – kombatanatów i innych osób objętych powołaną wyżej ustawą o szczególnych uprawnieniach kombatanatów ponieważ ta ustawa w całości utraciła moc z dniem 1 stycznia 1991 r. (art. 33 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanatach). Przepis art. 12 zawarty w Rozdziale 3 aktualnie obowiązującej ustawy o kombatanatach zatytułowanym „Uprawnienia emerytalne”, stanowi w ust. 1 o przysługiwaniu kombatanatom będącym inwalidami wojennymi lub wojskowymi oraz pozostałym po nich członkom rodzin, świadczeń pieniężnych i innych uprawnień przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin. Świadczenia te i inne uprawnienia przewidziane w tych przepisach zostały również przyznane – na zasadach w nich określonych – osobom, które zostały zaliczone do jednej z grup inwalidów wskutek inwalidztwa pozostającego w związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1 ustawy, a także członkom rodzin pozostałym po takich osobach pobierających w chwili śmierci rentę z tytułu inwalidztwa – ust. 2 ustawy - wskazując jednak – w ust. 4 – samoistnie i bez odesłania do trybu postępowania wynikającego z przepisów innego aktu prawnego – w szczególności ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych – że „związek zranień, kontuzji bądź innych obrażeń lub chorób z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 1, a także związek inwalidztwa z takim pobytem ustala komisja lekarska do spraw inwalidztwa i zatrudnienia”. Skoro przepis ten nie stanowi, aby w składzie komisji konieczny był udział lekarza – przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych RP, czy też innego związku zrzeszającego kombatanatów lub osoby represjonowane - inaczej niż art. 57 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych, oraz art. 9 ust. 4 uchylonej ustawy z 26 maja 1982 r. - to odmienne stanowisko zajęte w uzasadnieniu wyroku w sprawie II URN 50/95 dotyczącego osoby, ubiegającej się o świadczenie z tytułu pobytu w obozie, nie może być uznane za zasadne.

W ślad za uzasadnieniem uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., III ZP 8/97 (OSNAPiUS 1998 nr 2, poz. 50) należy powtórzyć nadto, że ustawa z 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatanatach są aktami prawnymi równorzędnymi, z tym iż przepisy ustawy o kombatanatach są późniejsze i – pod względem podmiotowym – mają charakter przepisów ogólnych (odnoszą się do wszystkich osób w niej wymienionych), natomiast przepisy ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych mają charakter przepisów szczególnych (odnoszą się tylko do inwalidów wojennych i wojs-

kowych). Wobec więc takiego charakteru obu tych aktów prawnych, stosowanie zasad postępowania przewidzianych w ustawie o zaopatrzeniu inwalidów wojennych do postępowania w sprawach osób represjonowanych ubiegających się o świadczenie na podstawie ustawy o kombatanach, byłoby uzasadnione tylko na podstawie wyraźnego przepisu przewidującego taką sytuację. Upoważnia to do zajęcia stanowiska, że jeżeli przedmiotem sprawy jest uprawnienie osoby represjonowanej w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o kombatanach do renty inwalidzkiej na podstawie art. 12 ust. 2 tej ustawy, a tylko tej kategorii osób dotyczy pytanie, to oceny istnienia inwalidztwa i jego związku z pobytem w miejscach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, dokonywała komisja lekarska do spraw inwalidztwa i zatrudnienia bez udziału lekarza – przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych RP. Przedstawiając powyższe pamiętać również należy o istotnej zmianie stanu prawnego w zakresie rent z tytułu inwalidztwa oraz zasad orzekania o inwalidztwie, związanej z wejściem w życie – od dnia 1 września 1997 r. – ustawy z dnia 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 100, poz. 461). Ustawa ta wprowadzając rozdział 5 w dziale I ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) w nowym brzmieniu, zastąpiła pojęcie inwalidztwa pojęciem niezdolności do pracy, wskazując, że oceny niezdolności do pracy dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W myśl art. 10 ust. 3 tej ustawy ilekroć, między innymi, w przepisach regulujących sprawy zaopatrzenia inwalidów wojskowych objętych przepisami o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych jest mowa o rencie inwalidzkiej, należy przez to rozumieć rentę z tytułu niezdolności do pracy, a w ust. 4 stwierdza się, iż ilekroć w wymienionych przepisach jest mowa o komisjach lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, należy przez to rozumieć odpowiednio lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ten sposób orzekania o niezdolności do pracy jest aktualny na tle obecnie obowiązującej ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) – art. 14 ust. 1.

W rozporządzeniu 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) § 1 ust. 1 stanowi, że orzekanie o niezdolności do pracy osób ubiegających się między innymi, o świadczenia przysługujące na podstawie przepisów o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych, należy do zadań lekarza orzecznika Zakładu

Ubezpieczeń Społecznych, który przy orzekaniu w takich sprawach jest związany orzeczeniem wojskowej komisji lekarskiej w zakresie związku zranień, kontuzji i innych obrażeń lub chorób z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojenny ze służbą wojskową albo z przymusowym zatrudnieniem żołnierzy zastępczej służby wojskowej oraz związku śmierci żołnierza z działaniami wojennymi lub mającymi charakter wojennych albo ze służbą wojskową oraz związku śmierci ze służbą wojskową żołnierza zwolnionego ze służby, jeżeli śmierć nastąpiła w wojskowym zakładzie leczniczym (§ 8 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia). Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby przed wydaniem orzeczenia o niezdolności do pracy osoby represjonowanej ubiegającej się o rentę, lekarz-orzecznik zwrócił się o konsultację lub zlecił uzupełnienie dokumentacji o opinię lekarza konsultanta, także lekarza przedstawiciela Związku Inwalidów Wojennych RP (§ 3 ust. 3 rozporządzenia), jednakże samo orzeczenie należy – jednoosobowo – do lekarza orzecznika, nad którego działalnością bezpośrednio nadzór sprawuje główny lekarz orzecznik Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Podkreślić należy, że mimo kilkakrotnych nowelizacji ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach ustawodawca nie dokonał zmiany przywracającej udział lekarza przedstawiciela jakiegokolwiek związku reprezentującego kombatanów i osoby represjonowane przy orzekaniu o inwalidztwie (obecnie niezdolności do pracy).

Z tych względów podjęto uchwałę jak w sentencji.

=====