



Sygn. akt III UK 93/10

**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 Marii P.

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 ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 10 lutego 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 29 lipca 2009 r. wydaną na podstawie art. 114 ust. 1a z dnia 17 grudnia 1998 r. o

emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającej stałej opieki odmówił wnioskodawczyni Marii P. prawa do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki, uchylając równocześnie własną decyzję z 21 listopada 1997 r. o przyznaniu takiej emerytury Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 27 października 2009 r. oddalił odwołanie wnioskodawczyni od powyższej decyzji organu rentowego.

Sąd ustalił między innymi, że Główny Lekarz Orzecznik ZUS w czerwcu 2009 r. stwierdził, że schorzenie syna wnioskodawczyni nie wskazuje na upośledzenie sprawności organizmu dziecka w stopniu wymagającym stałej opieki i pozwalającym zaliczyć je do chorób wymienionych w rozporządzeniu. Nadto, w dacie przyznania prawa do emerytury syn wnioskodawczyni miał osiem lat i był leczony na niedoczynność tarczycy. Był osobą samodzielną, niewymagającą pomocy w czynnościach samoobsługowych, ukończył szkołę podstawową, a następnie technikum, sam wracał ze szkoły.

W ocenie Sądu, stan zdrowia wnioskodawczyni nie uniemożliwiał mu samodzielności w czynnościach życia codziennego i nie powodował konieczności stałej opieki, tj. wykonywanej w sposób ciągły, bez przerwy, w sposób uniemożliwiający równoczesne wykonywanie pracy. Tym samym opieka wnioskodawczyni nie miała takiego charakteru, jak wymagają tego przepisy rozporządzenia, co przesądza o braku przesłanek do kontynuowania wypłaty świadczenia emerytalnego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 10 lutego 2010 r. oddalił apelację wnioskodawczyni od powyższego wyroku Sądu pierwszej instancji.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, decyzje w sprawach emerytur i rent nie mają charakteru ostatecznego, co z jednej strony daje możliwość ponownego ubiegania się przez zainteresowanego o świadczenie, którego mu poprzednio odmówiono, z drugiej zaś umożliwia organowi rentowemu, który ujawnił okoliczność, że przy wydaniu decyzji przyznającej prawo do świadczeń pominięta została kwestia spełnienia jednego z warunków wymaganych do nabycia prawa, ponowną ocenę

uprawnień emerytalnych. Decyzje te nie mają charakteru konstytutywnego, kształtującego, lecz charakter deklaratoryjny. Jeżeli natomiast po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu świadczenia, okaże się, że decyzja ta jest błędna z uwagi na to, że osoba zainteresowana nie spełnia warunków do nabycia prawa do tego świadczenia, to wówczas organ rentowy uprawniony jest do uchylecia lub zmiany błędnej decyzji i wydania decyzji zgodnej z prawem i rzeczywistym stanem sprawy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, sytuacja taka zaistniała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, skoro organ rentowy wydając decyzję o przyznaniu wnioskodawczyni prawa do emerytury oparł się wyłącznie na zaświadczeniu lekarskim z dnia 21 października 1997 r. stwierdzającym, że syn wnioskodawczyni z powodu niedoczynności tarczycy wymaga stałej opieki matki, nie czyniąc dalszych ustaleń, czy rozpoznane schorzenie upośledza sprawność organizmu dziecka w stopniu powodującym konieczność stałej opieki i pielęgnacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia. Sąd zważył ponadto, że wnioskodawczyni zarówno w dacie złożenia wniosku do organu rentowego, jak i po przyznaniu jej prawa do emerytury pozostawała w zatrudnieniu, co uszło uwagi organu rentowego. Uchybienie organu rentowego polegające na wydaniu decyzji ustalającej powstanie prawa mimo braku dowodu, stwierdzającego spełnienie jednego z wymaganych warunków i z pominięciem okoliczności wykluczającej powstanie tego prawa stanowi okoliczność mającą wpływ na prawo do świadczeń, ze względu na którą dopuszczalna jest jej weryfikacja w trybie art. 114 ust. 1 ustawy. W niniejszej sprawie organ rentowy nie dysponował w chwili wydania decyzji dowodem stwierdzającym wymagany przepisami rozporządzenia warunek nabycia prawa do wcześniejszej emerytury w postaci choroby dziecka powodującej znaczne upośledzenie sprawności organizmu. Okoliczność braku dowodu została ujawniona po uprawomocnieniu się decyzji. Ujawnienie tak rozumianej okoliczności nie oznacza ponownej oceny dowodu, lecz stanowi przesłankę weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej, określonej w art. 114 ust. 1 ustawy.

Wnioskodawczyni zaskarżyła powyższy wyrok w całości skargą kasacyjną, w której zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 114 ust. 1 ustawy w związku z § 1 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia, co w konsekwencji doprowadziło do oddalenia apelacji przez przyjęcie, że zaświadczenie właściwej poradni specjalistycznej z dnia

21 października 1997 r. nie wskazywało, że choroba syna wnioskodawczynie upośledza sprawność organizmu w poważnym stopniu.

Wskazując na powyższą podstawę, wniosła o zmianę zaskarżonych wyroków i zmianę zaskarżonej decyzji organu rentowego przez przyznanie wnioskodawczynie emerytury z tytułu opieki nad dziećmi wymagającej stałej opieki.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Przedmiotem sporu w niniejszej sprawie nie jest to, czy wnioskodawczynie nabyła prawo do emerytury na podstawie przepisów rozporządzenia, lecz czy organ rentowy prawidłowo zastosował art. 114 ust. 1 i 1a ustalając ponownie decyzją z dnia 29 lipca 2009 r., że wnioskodawczynie nie ma prawa do wcześniejszej emerytury, które to prawo stwierdzono prawomocną decyzją organu rentowego z dnia 21 listopada 1997 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 pojawiają się takie nowe dowody lub nie ujawniają 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 stwierdzenie w czerwcu 2009 r. przez głównego lekarza orzecznika ZUS, że schorzenie syna wnioskodawczyni nie wskazuje na upośledzenie sprawności organizmu w stopniu wymagającym stałej opieki i pozwalającym zaliczyć je do chorób wymienionych w rozporządzeniu. Całkowicie błędny jest pogląd Sądu Apelacyjnego, że decyzje w sprawach emerytur i rent nie mają charakteru ostatecznego, co z jednej strony daje możliwość ponownego ubiegania się przez zainteresowanego o świadczenie, którego mu poprzednio odmówiono, z drugiej zaś umożliwia organowi rentowemu, który ujawnił okoliczność, że przy wydaniu decyzji

przyznającej prawo do świadczeń pominięta została kwestia spełnienia jednego w warunków wymaganych do nabycia prawa, ponowną ocenę uprawnień emerytalnych. 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 ustawy, nie zaś wtedy gdy jedynie uzna, że przyznano świadczenie z pominięciem jednego z ustawowych warunków przyznania świadczenia. Jest wprawdzie oczywiste, że decyzja organu rentowego nie korzysta z przymiotu powagi rzeczy osądzonej, należytej prawomocnym wyrokom sądowym, z tej prostej przyczyny, że nie jest wyrokiem sądowym, lecz nie oznacza to wcale, że decyzja organu rentowego nie korzysta z przymiotu prawomocności/ostateczności, 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 zaświadczenie lekarskie z 21 października 1997 r., jak i tym bardziej stanowisko głównego lekarza orzecznika ZUS z czerwca 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 zaświadczenia lekarskiego z 21 października 1997 r. przez organ rentowy. Pogląd Sądu Apelacyjnego, że organ rentowy nie dysponował w ogóle dowodem, gdyż przedłożony dokument nie dawał podstaw do czynienia ustaleń dotyczących stanu zdrowia dziecka, jest oczywiście błędny jako wewnętrznie sprzeczny. Nie ma

bowiem wątpliwości, że organ rentowy w dniu wydania decyzji dysponował dowodem na okoliczność stanu zdrowia dziecka, a dowodem takim było zaświadczenie lekarskie z dnia 21 października 1997 r. Sąd jednak wydaje się nie odróżniać istnienia dowodu od jego oceny, gdy twierdzi, że „przedłożony dokument nie dawał podstawy do czynienia takich ustaleń”, co zdaniem Sądu jest równoznaczne z brakiem dowodu. Z tego względu to nie ujawnienie braku dowodu stanowiło podstawę do ponownego postępowania w sprawie ustalenia prawa do emerytury, bowiem podstawę taką stanowiła wyłącznie odmienna ocena dowodu, tj. zaświadczenia lekarskiego, 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 deklaratywnych 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 uchylecia 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.