



Sygn. akt I UK 87/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 czerwca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania L. Ś.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R.
o wypłatę emerytury,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 27 czerwca 2019 r.,
skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 6 września 2017 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzją z 21 kwietnia 2016 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. (organ rentowy) wstrzymał L. Ś. (ubezpieczona) wypłatę emerytury począwszy od 1 maja 2016 r. z powodu pobierania przez ubezpieczoną renty rolniczej, wypłacanej przez kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Następnie decyzją z 29 kwietnia 2016 r. organ rentowy stwierdził, że ubezpieczona pobrała nienależne

świadczenie za okres od 1 kwietnia 2013 r. do 30 kwietnia 2016 r. w łącznej kwocie 39.559,25 zł i zobowiązał ją do zwrotu wskazanej kwoty.

Wyrokiem z 14 listopada 2016 r., IX U (...) Sąd Okręgowy w G. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do podjęcia wypłaty emerytury ubezpieczonej oraz stwierdził, że nie pobrała ona nienależnego świadczenia, w związku z czym nie jest zobowiązana do jego zwrotu.

Sąd Okręgowy ustalił, że od 1 marca ubezpieczona pobierała emeryturę przyznaną jej na wniosek przez organ rentowy decyzją z 17 kwietnia 2013 r. We wniosku ubezpieczona podała, że pobiera emeryturę z KRUS wraz z numerem tego świadczenia. W oparciu o informacje z 4 kwietnia 2016 r. nadesłaną przez KRUS organ rentowy dokonał ponownej weryfikacji uprawnień ubezpieczonej do emerytury i zaskarżoną decyzją z 21 kwietnia 2016 r. wstrzymał wypłatę emerytury od maja 2016 r. Od 1 maja 2016 r. ubezpieczona pobiera świadczenie wypłacane przez KRUS jako korzystniejsze. Sąd Okręgowy ustalił ponadto, że ubezpieczona nie miała świadomości, że emerytura przyznana jej przez organ rentowy jej się nie przysługuje, szczególnie że dołączyła ona do wniosku o to świadczenie wszystkie dokumenty, w tym informacje o pobieraniu emerytury z KRUS.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy stwierdził, że przyznanie ubezpieczonej świadczenia i jego wypłata nastąpiły z wyłącznej winy organu. Również decyzja o wstrzymaniu wypłaty emerytury ubezpieczonej nie była prawidłowa i musiała podlegać zmianie. Sąd Okręgowy przyjął, że zgodnie z art. 114 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm., dalej jako ustawa emerytalna) prawo do świadczenia lub jego wysokości 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 istniejącej przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Zatem w sytuacji, gdy świadczenie emerytalne zostało przyznane ubezpieczonej, która jest osobą starszą i schorowaną, wyłącznie z winy organu rentowego, nie ma podstaw do zaprzestania jego wypłacania.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego wniósł organ, zaskarżając go w części obejmującej zobowiązanie organu rentowego do podjęcia wypłaty wstrzymanego świadczenia. Wyrokiem z 6 września 2017 r., III AUa (...) Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej stanowi podstawę pozwalającą na zmianę prawomocnej decyzji zarówno, gdy osoba, której odmówiono prawa do świadczenia w związku z nieudowodnieniem wszystkich wymaganych przez prawo warunków przedstawi nowe dowody, uzyskane już po wydaniu decyzji, potwierdzające to prawo, jak i wówczas, gdy z nowych dowodów czy okoliczności wynika brak podstaw do przyznania świadczenia czy jego realizacji. Przepisem tym objęto tylko okoliczności nieznane organowi rentowemu w chwili wydania decyzji. Są to zarówno okoliczności, na które strona ubiegająca się o świadczenie nie mogła się powołać w poprzednim postępowaniu, jak i te, które powinny być znane organowi rentowemu, gdyby dołożył minimum staranności, a które w następstwie niedbalstwa, błędu czy przeoczenia nie zostały uwzględnione przy rozstrzygnięciu wniosku osoby zainteresowanej. Nieprzedstawienie nowych dowodów lub nieujawnienie nowych okoliczności, z których wynika, że prawo do świadczenia czy też jego realizacji nie istnieje nie daje podstaw do wznowienia postępowania.

Sąd Apelacyjny za niezadane uznał twierdzenia organu rentowego zawarte w apelacji, że w każdym przypadku na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej organ rentowy może podważyć swoją decyzję, przyznającą prawo do świadczenia, w tym do jego wypłaty, czy ustalającą jego wysokość. Sąd Apelacyjny uznał, że organ rentowy, przyznając ubezpieczonej prawo do świadczenia emerytalnego, dysponował wszelkimi dowodami pozwalającymi na ustalenie, że przyznana emerytura jest świadczeniem pozostającym w zbiegu ze świadczeniem z ubezpieczenia rolnego i, że należy rozważyć możliwość zastosowania art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 299 ze zm., dalej jako ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników). Ubezpieczona we wniosku emerytalnym wskazała wyraźnie, że pobiera emeryturę z KRUS, podając dodatkowo numer tego świadczenia. W kwestionariuszu dotyczącym okresów składkowych i nieskładkowych

załączonym do wniosku emerytalnego wskazała, że dokumentacja odnośnie tych okresów jest w aktach rentowych, wskazując też numer renty. Organ rentowy nie tylko miał wiedzę, co do okoliczności, że ubezpieczona pobiera emeryturę rolną z wniosku emerytalnego, ale też dokumentację akt rentowych, w tym wniosek o rentę zawierający oświadczenie ubezpieczonej, że jest właścicielką gospodarstwa rolnego, kwestionariusz dotyczący okresów zatrudnienia, zeznania dwóch świadków i zaświadczenie z Urzędu Miasta Ż. o przekazaniu gospodarstwa rolnego ubezpieczonej jako następcy, co tym bardziej obligowało organ rentowy do podjęcia współdziałania z KRUS na etapie przyznawania prawa do emerytury.

Sąd Apelacyjny stwierdził ponadto, że organ rentowy dokonał nieuprawnionej ingerencji w prawomocnie przyznane prawo do wypłaty świadczenia ubezpieczonej, mimo że przyznanie prawa do emerytury i do jej wypłaty nastąpiło wskutek błędu organu rentowego, w żaden sposób niezawinionego przez ubezpieczoną. Organ rentowy nie dysponował przy wydawaniu decyzji z 21 kwietnia 2016 r. żadnymi nowymi dowodami, ani też nie wskazał okoliczności, które nie byłyby mu znane przed wydaniem decyzji, na podstawie której wypłacał ubezpieczonej świadczenie przez ponad 3 lata. W wyniku wstrzymania przez organ rentowy wypłaty ubezpieczonej świadczenia straciła ona 50% swojego dochodu, będąc w sytuacji systematycznie pogarszającego się stanu zdrowia i mając 75 lat. Wstrzymanie wypłaty świadczenia obniżyło poważnie standard życia ubezpieczonej i spowodowało poważne problemy natury finansowej, gdyż ubezpieczona nie jest w stanie utrzymać się bez pomocy rodziny, z uwagi na potrzebę stałego zakupu leków oraz szczegółowych zaleceń lekarskich, dotyczących odżywiania po przebytym zabiegu operacyjnym. Weryfikacja błędnej decyzji organu rentowego stanowiłaby dla ubezpieczonej nadmierny ciężar i była nieproporcjonalna, tym bardziej, że swoim zachowaniem nie przyczyniła się w żaden sposób do ustalenia jej prawa do świadczenia emerytalnego w oparciu o przepisy ustawy emerytalnej.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł organ rentowy, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego uchylenie i zmianę przez zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji i oddalenie odwołania ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Organ rentowy zarzucił naruszenie prawa materialnego: 1) art. 134 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 2 ustawy emerytalnej oraz art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w związku z art. 96 ust. 2 ustawy emerytalnej, przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do pozbawienia organu rentowego możliwości wstrzymania wypłaty emerytury, w sytuacji stwierdzenia zbiegu prawa do emerytury, przysługującej na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników z prawem do emerytury na podstawie ustawy emerytalnej; 2) art. 114 ustawy emerytalnej, przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, polegające na uznaniu, że przepis ten znajduje zastosowanie w sprawie i wyznacza możliwość wstrzymania przez organ rentowy wypłaty świadczenia wobec braku nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, przyznającej prawo do emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalnej, organ rentowy nie był uprawniony do zawieszania wypłaty świadczenia na podstawie art. 134 tej ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się całkowicie nieuzasadniona z uwagi na nagromadzenie wadliwości w procedowaniu organu rentowego na etapie wydawania decyzji będących przedmiotem odwołania i wyznaczających zakres sprawy. Na obecnym etapie sprawa dotyczy już tylko kwestii wstrzymania wypłaty świadczenia, skoro wyrok Sądu pierwszej instancji w zakresie dotyczącym zwrotu świadczenia emerytalnego wypłaconego ubezpieczonej stał się prawomocny.

Na wstępie należy jednak podkreślić, że Sąd obu instancji, a zwłaszcza Sąd pierwszej instancji (orzekający w zakresie zwrotu świadczeń) zachowały się w niniejszej sprawie wzorowo. Zastosowały zgodnie z wymogami sztuki prawniczej dostępne w systemie prawa ubezpieczeń instytucje w taki sposób, by udzielić jednostce należytej ochrony prawnej przed działaniami – w okolicznościach niniejszej sprawy – bezdusznej i opresyjnej maszyny państwowej. Organ rentowy kosztem ubezpieczonej - działającej lojalnie wobec państwa i zgodnie z prawem – chciał naprawić swój błąd i szkodę wyrządzoną funduszowi ubezpieczeń społecznych przez własne zaniedbania. W ten sposób nie tylko bezpodstawnie –

jak potwierdziło to orzecznictwo sądowe – wstrzymał wypłatę świadczenia i naraził ubezpieczoną na ogromny stres przez nałożenie obowiązku zwrotu wysokiej sumy pieniężnej ale także – wskutek bezrefleksyjnego działania na skróty – zmusił ją do wystąpienia na drogę sądową, narażając na dodatkowe uciążliwości. W demokratycznym państwie prawnym nie można tolerować takiego sposobu działania instytucji państwowych wobec osób niedających żadnych podstaw dla przyjęcia założenia, że nadużywają rozwiązań przewidzianych w systemie prawnym. Niniejsza sprawa ewidentnie wskazuje na potrzebę wypracowania w organie rentowym wewnętrznych procedur weryfikacji podstawy prawnej działania w takich stanach faktycznych, by wykluczyć praktykę posługiwania się nieproporcjonalnymi trybami reagowania na stwierdzone błędy.

Przechodząc do meritum sprawy, należy przypomnieć założenie, na którym opiera się zaskarżony wyrok. Zdaniem Sądu drugiej instancji w przypadku przyznania przez organ rentowy prawa do emerytury z art. 27 ustawy emerytalnej osobie, która - występując o emeryturę - poinformowała organ rentowy o pobieraniu świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników, organ rentowy nie może wydać decyzji wstrzymującej wypłatę na podstawie art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, dopóki wcześniej nie wyda decyzji ustalającej prawo do tego świadczenia w trybie art. 114 ust. 1 tej ustawy. W tym ujęciu decyzja o wstrzymaniu wypłaty świadczenia musi być poprzedzona ustaleniem na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, że prawo do tego świadczenia jednak nie przysługiwało osobie znajdującej się w takiej sytuacji faktycznej. Ponieważ przesłanki zastosowania art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji nie pozwalały na ponowne ustalenie prawa do emerytury przyznanego ubezpieczonej w niniejszej sprawie z uwagi na błąd organu rentowego, rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nakazujące organowi rentowemu wznowienie wypłaty świadczenia było prawidłowe.

Powyższe założenie jest jednak tylko do pewnego stopnia prawidłowe. Przypomnieć należy, że przedmiot niniejszej sprawy wyznacza treść decyzji organu rentowego o wstrzymaniu wypłaty emerytury z FUS z powodu pobierania przez ubezpieczoną emerytury z KRUS, która to emerytura jest wyższa (jak wynika z pisma KRUS). Podstawę prawną dla tej decyzji stanowił art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy

emerytalnej. Zgodnie z jego treścią wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli powstaną okoliczności uzasadniające ustanie prawa do świadczeń. O ustaniu prawa do świadczeń rozstrzyga art. 101 ustawy emerytalnej. Łączy on taki skutek z ustaniem któregośkolwiek z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa (pkt 1) oraz ze śmiercią osoby uprawnionej. Regulację tę uzupełnia art. 101a (ustanie prawa do renty z dniem przyznania emerytury) oraz art. 102 (upływ wymienionych w tym przepisie okresów. Pobieranie emerytury z KRUS nie mieści się w powyższych przesłankach ustania prawa do świadczenia emerytalnego.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy uwzględnił, że samoistne zastosowanie art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej jest możliwe wówczas, gdy „powstanie” okoliczność uzasadniająca ustanie prawa do świadczeń. Skoro okoliczność ta musi powstać, aby ustało prawo, to ewidentnie chodzi o zaistnienie jakiegoś nowego stanu już po nabyciu prawa. Nie jest „powstałą okolicznością” w rozumieniu tego przepisu okoliczność istniejąca przed nabyciem prawa. Dlatego nie może być taką okolicznością błędne wydanie przez organ rentowy decyzji o przyznaniu ubezpieczonej prawa do emerytury pracowniczej, mimo zalegającej w aktach rentowych informacji ubezpieczonej, że jest uprawniona już do emerytury rolniczej i świadczenie to jest jej wypłacane.

Natomiast taką „powstałą” okolicznością może być wydanie decyzji z art. 114 ustawy emerytalnej. Dlatego słusznie Sądy obu instancji przyjęły, że dopiero w przypadku wzruszenia decyzji o przyznaniu ubezpieczonej prawa do emerytury z FUS w trybie art. 114 ustawy emerytalnej istniałaby podstawa faktyczna dla stwierdzenia ustania prawa do świadczenia (art. 101 pkt 1 tej ustawy) i możliwe stałoby się zastosowanie art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej. Jak zaś słusznie orzekły Sądy obu instancji, skoro prawo do emerytury przyznano ubezpieczonej wskutek oczywistego błędu organu rentowego, poinformowanego rzetelnie przez ubezpieczoną o pobieraniu świadczenia z KRUS, nie było podstaw do zastosowania art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy istnieje jeszcze jeden przypadek „powstania okoliczności” uprawniający organ rentowy do zastosowania art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej *pro futuro*. Zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o

ubezpieczeniu społecznym rolników w razie zbiegu prawa do emerytury lub renty przysługującej z KRUS z prawem do emerytury lub renty z FUS, uprawnionemu wypłaca się jedno wybrane przez niego świadczenie. Przepis ten stosuje się do ubezpieczonej, skoro prawo do emerytury nabyła na podstawie art. 27 ustawy emerytalnej a nie przepisów wymienionych w art. 33 ust. 2a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Sąd Najwyższy dostrzega względy, jakimi kierowały się Sądy obu instancji przy rozstrzyganiu sprawy (trudna sytuacja osobista ubezpieczonej). Okoliczność ta, z uwagi na status prawa ubezpieczeń społecznych jako prawa publicznego, nie może jednak prowadzić do trwałego nabycia przez ubezpieczoną prawa do wypłaty dwóch świadczeń (z systemów rolniczego i powszechnego).

Z art. 33 ust. 2a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wynika, że chociaż można posiadać prawa do dwóch świadczeń z dwóch różnych systemów ubezpieczenia, to jednak wypłacane może być tylko jedno świadczenie. Nie można w świetle tego przepisu mieć realizowanych praw do obu świadczeń. Warunkiem zastosowania art. 33 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jest jednak dokonanie przez ubezpieczonego wyboru świadczenia (a nie dokonanie takiego wyboru za ubezpieczonego przez ZUS albo KRUS). Dopiero dokonanie takiego wyboru powoduje, że powstaje okoliczność uzasadniająca ustanie prawa (*in concreto*) do wypłaty – błędnie realizowanej przez organ rentowy - emerytury z FUS w rozumieniu art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej. Aktywuje się wówczas kompetencja organu rentowego do wstrzymania wypłaty na podstawie tego przepisu. W niniejszej sprawie nie ma ustalenia, by ubezpieczona dokonała takiego wyboru. Do chwili jego dokonania lub braku reakcji na stosowne żądanie organu rentowego (art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej), organ rentowy nie ma podstawy prawnej do wstrzymania wypłaty świadczenia emerytalnego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.