



Sygn. akt I UK 190/13

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 3 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Beata Gudowska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSA Magdalena Kostro-Wesołowska

w sprawie z odwołania Ł. G.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 grudnia 2013 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 30 stycznia 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 30 stycznia 2013 r. Sąd Apelacyjny, Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację Ł. G. od wyroku Sądu Okręgowego,

Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w O. z dnia 25 maja 2012 r., oddalającego jego odwołania od dwu decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z dnia 23 listopada 2011 r., w przedmiocie odmowy prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy i w przedmiocie wstrzymania od dnia 1 grudnia 2011 r. wypłaty takiej renty przyznanej decyzją z dnia 18 lutego 2011 r., od dnia 1 grudnia 2010 r. na stałe. Sąd drugiej instancji zaakceptował stwierdzenie Sądu pierwszej instancji, że ustalenie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy było wynikiem błędu organu rentowego, polegającego na oparciu decyzji na orzeczeniu lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 lutego 2011 r., stwierdzającego całkowitą niezdolność ubezpieczonego do pracy i ustalającego datę powstania tej niezdolności na dzień 1 grudnia 2010 r. Korekta tego błędu nastąpiła na skutek zakwestionowania orzeczenia przez naczelnego lekarza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 14 ust. 5 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.; dalej – ustawa emerytalna) w związku z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy (Dz.U. Nr 273, poz. 2711 ze zm.). Komisja lekarska w orzeczeniu z dnia 19 października 2011 r. ustaliła, że ubezpieczony jest całkowicie niezdolny do pracy oraz trwale niezdolny do samodzielnej egzystencji od urodzenia.

W ocenie Sądu, skierowanie ubezpieczonego na badanie lekarskie w celu weryfikacji spełniania warunków pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy było niewątpliwie dopuszczalne i miało podstawę prawną w art. 107 ustawy emerytalnej. Wynik badania, potwierdzony w opiniach biegłych sądowych w specjalnościach neurologii i ortopedii, uzasadniał stwierdzenie braku prawa do renty. Skarżący z powodu niedowładu spastycznego czterokończynowego znacznego stopnia, z dużym zeszywnieniem i przykurczami wielostanowymi w przebiegu dziecięcego porażenia mózgowego, jest trwale całkowicie niezdolny do pracy i niezdolny do samodzielnej egzystencji, przy czym niezdolność do pracy istnieje od dzieciństwa i nie powstała w okresie wskazanym w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej. Sąd przyjął, że wstrzymaniu wypłaty nienależnych świadczeń nie stała na przeszkodzie żadna okoliczność, której uwzględnienia wymaga proporcjonalne pogodzenie

interesu ogólnego z interesem osoby pobierającej świadczenia (por. wyroki Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2009 r. w sprawie Moskał, skarga nr 10373/05 i z dnia 26 lipca 2011 r., w sprawie Iwaszkiewicz, skarga nr 30614/06, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2011, I UK 371/10, OSNP 2012 nr 7-8, poz. 101). Wskazał, że ubezpieczonemu służy i niewątpliwie nadal będzie służyło prawo do renty socjalnej, wstrzymanej decyzją z dnia 10 października 2007 r., po podjęciu przez niego zatrudnienia, od dnia 1 października 2007 r. Stwierdzenie nieistnienia prawa do renty po krótkim czasie jej pobierania nie było dla ubezpieczonego zaskoczeniem, skoro był świadomy, że przyznanie renty socjalnej wiązało się z uznaniem go za osobę całkowicie niezdolną do pracy od dzieciństwa.

Skarga kasacyjna ubezpieczonego, obejmująca wyrok Sądu drugiej instancji w całości i zawierająca wniosek o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, została oparta na obydwu podstawach kasacyjnych. Skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 57 ust. 1 pkt 3, art. 107 i art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz obrazę przepisów postępowania – art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. Podważył aprobatę Sądu dla oparcia zaskarżonej decyzji organu rentowego na podstawie art. 107 ustawy emerytalnej, wskazując, że w jego wypadku nie zaistniała żadna z przesłanek w nim wymienionych. Jej podstawą była odmienna ocena tego samego stanu faktycznego według nieostrego i wieloznacznego kryterium „zasad orzecznictwa lekarskiego”. Ten tryb zmiany decyzji narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz jej art. 67 ust. 1, prowadząc do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego, zwłaszcza gdy do jego realizacji doszło z przyczyny błędnej oceny faktów uzależniających ustalenie uprawnień. Skarżący podkreślił, że w żadnym stopniu nie przyczynił się do popełnienia tego błędu, a jednocześnie zarzucił nieprawidłową ocenę dowodów z wszystkich orzeczeń lekarskich, nie wyłączając orzeczenia lekarza orzecznika z dnia 1 lutego 2011 r. Zawarte w nich stwierdzenie, że jest „niezdolny do pracy od dzieciństwa w normalnych warunkach”, uznał za sprzeczne z faktem wykonywania przez niego zatrudnienia od kilku lat.

Wypowiedział w związku z tym pogląd o dyskryminacyjnym skutku zaskarżonego wyroku ze względu na wyłączenie możliwości nabycia świadczeń z tytułu zatrudnienia i podlegania ubezpieczeniu przez osobę niezdolną do pracy od urodzenia.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Niezależnymi od siebie przesłankami wstrzymania prawa do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy są stwierdzenie, że prawo do tych świadczeń nie istniało, jak też wykazanie, że prawo to istniało, lecz ustało wskutek zmiany okoliczności. Obydwie te przesłanki wymienione są w art. 134 ustawy emerytalnej, lecz tylko jedna w art. 107 tej ustawy. W tym przepisie przewidziano zmiany w prawie do świadczeń nieobejmujące stwierdzenia, że prawo do świadczeń nie istniało. Normuje się tylko aktualizowanie dowodu spełniania prawa do świadczeń uzależnionych od niestałego warunku niezdolności do pracy przez badania lekarskie przeprowadzone na wniosek lub z urzędu. Przepis ten zatem – inaczej niż założył Sąd Apelacyjny – nie mógł być podstawą wydania decyzji akcentującej błąd w ustaleniu prawa ze względu na odmienne ustalenie daty powstania niezdolności do pracy, okoliczność kształtującą prawo niezmiennie i stwierdzaną wiążąco tylko raz.

Zapobieżeniu ustaleniu prawa na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika budzącego uzasadnione podejrzenia co do zgodności ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy służyć ma przysługujące Prezesowi Zakładu w toku postępowania regulowanego w art. 14 ustawy emerytalnej i w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy, uprawnienie zgłoszenia zarzutu wadliwości orzeczenia (art. 14 ust. 2d ustawy emerytalnej i § 13 rozporządzenia). Łącznie z takim zarzutem Prezes może przekazać sprawę do rozpatrzenia komisji lekarskiej. Ocena orzeczenia w toku ustalania prawa do świadczenia w ramach wprowadzonego od dnia 1 maja 2005 r. dwuinstancyjnego trybu postępowania w zakresie orzekania o niezdolności do pracy koresponduje z prawem ubezpieczonego do wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 14 ust. 2a i 2b

ustawy emerytalnej. Po zaczepieniu orzeczenia ze strony zainteresowanego lub ze strony organu rentowego, Komisja lekarska dokonuje ponownej, własnej oceny czasu powstania niezdolności do pracy lub innych okoliczności mających znaczenie dla prawa lub wypłaty świadczeń. To orzeczenie staje się dowodem wykazania warunków rentowych, służącym wydaniu decyzji zaskarżalnej do sądu cywilnego (por. art. 14 ust. 3 ustawy emerytalnej), tak jak orzeczenie lekarza orzecznika, co do którego nie wniesiono sprzeciwu lub co do którego nie zgłoszono zarzutu wadliwości.

Wykonywanie czynności nadzorczych przez Prezesa Zakładu, jako podmiotu sprawującego zwierzchni nadzór nad prawidłowością i jednolitością stosowania zasad orzecznictwa lekarskiego, nie jest wyłączone także po wydaniu i uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń. Należy przyjąć, że jego uprawnienia nie ograniczają się do toku postępowania o ustalenie prawa do świadczeń; może przekazać do rozpatrzenia przez komisję lekarską każdą sprawę, jeżeli stwierdzi, że orzeczenie lekarza orzecznika, albo komisji lekarskiej jest niezgodne ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy (por. art. 14 ust. 5 pkt 3 ustawy emerytalnej). Takie działanie nadzorcze przysługiwało już poprzednio Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej na podstawie § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 października 1958 r. w sprawie ustroju i zakresu działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia (Dz.U. Nr 65, poz. 319) lub Prezesowi Zakładu, na podstawie § 9 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1983 r. w sprawie zasad działania komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu odwoławczego oraz sprawowania nadzoru nad działalnością tych komisji (Dz.U. Nr 36, poz. 166), „jeżeli zachodzi uzasadniona wątpliwość co do zgodności orzeczenia ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa inwalidzkiego”. Uprawnienie to oceniano jako osobny od kontroli stanu inwalidztwa rencisty instrument nadzoru nad prawidłowością orzeczeń komisji lekarskich „celem umożliwienia uchylecia błędnych a prawomocnych orzeczeń” (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1965 r., III PO 35/65, OSNCP 1966 nr 3, poz. 42).

Usuwalność wadliwości orzeczeń lekarskich ze względu na niezgodność ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa, będąca wystarczającą przesłanką

ponownej oceny lekarskiej pod względem merytorycznym i formalnym, w sprawie objętej niniejszą skargą kasacyjną wywołała problem dopuszczalności weryfikacji ustaleń prawomocnej decyzji w przedmiocie prawa do świadczeń uzależnionych od niezdolności do pracy. W poprzednim stanie prawnym precyzowano, że prawomocna decyzja organu rentowego, oparta na orzeczeniu komisji lekarskiej stanowiącym podstawę do jej wydania, może być zmieniona tylko w razie stwierdzenia, że komisja popełniła błąd w ustaleniu stanu faktycznego albo w zastosowaniu wiedzy lekarskiej przy ocenie prawidłowo ustalonego stanu faktycznego (wyrok Trybunału Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 kwietnia 1964 r., II TR 1140/63 z aprobowaną glosą J. Langa, OSPiKA 1966 nr 5, poz. 119). Obecnie to, czy zmienione w drodze nadzoru orzeczenie lekarskie może – i w jakich warunkach – być podłożem wydania nowej decyzji, wymaga odniesienia się do ugruntowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądu co do związania stanem prawnym wynikającym z prawomocnej decyzji administracyjnej, której zmiana – w drodze ponownego rozpatrzenia uprawnień – może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych w art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, a więc ze względu na mające wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji. Korekta błędu w ocenie dowodów w nowym orzeczeniu lekarskim nie przekłada się wprost na możliwość wzruszenia prawomocnej decyzji (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSNP 2003 nr 18, poz. 442 oraz wyroki: z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSP 2006 nr 10, poz. 118 z glosą aprobowaną R. Babińskiej, z dnia 5 maja 2005 r., III UK 242/04, OSNP 2006 nr 3-4, poz. 54 i z dnia 4 października 2006 r., II UK 30/06, OSNP 2007 nr 19-20, poz. 289).

W zamkniętym tylko okresie od dnia 1 lipca 2004 r. (art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. Nr 121, poz.1264) do dnia 8 marca 2012 r., czyli dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, (OTK-A 2012 nr 2, poz. 16) obowiązywał przepis art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej, umożliwiający organom rentowym naprawienie własnych, niespowodowanych działaniem ubezpieczonych, błędów stwierdzonych po uprawomocnieniu się decyzji. Po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego

(sentencja została ogłoszona dnia 8 marca 2012 r. w Dz.U. z 2012 r., poz. 251) podstawa prawna naprawienia błędu organu rentowego co do oceny dowodów stanowiących podstawę ustalenia prawa została usunięta z porządku prawnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2013 r., III UZP 5/12, niepubl.).

Potwierdzając, że ustalenie prawa do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy istnieje *rebus sic stantibus*, należy stwierdzić, że odmienna ocena dowodów jako przyczyna wstrzymania prawa wprowadza niedopuszczalne w państwie prawnym poczucie niepewności u osób pobierających świadczenia. W konsekwencji naprawienie domniemanego przez organ rentowy błędu co ustaleń nie może nastąpić na podstawie art. 107 ustawy emerytalnej, jak też w wykonaniu uprawnień nadzorczych Prezesa ZUS, gdy po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń nie zostaną przedłożone nowości wskazane w art. 114 ust. 1 ustawy.

Wstrzymanie wypłaty renty w drodze zaaprobowanej przez Sąd drugiej instancji nie miało więc podstawy prawnej, a z tego względu zbędne było odnoszenie się przez ten Sąd do okoliczności łagodzących skutki wstrzymania wypłaty świadczeń według zasady proporcjonalności, w zależności od sytuacji życiowej ubezpieczonego. Należy także wyrazić zapatrywanie, że względy takie jak wskazane w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i przyjętej w nich treści art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu w dniu 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.), stanowią pozaustawowe i pozasystemowe uzupełnienie przesłanek weryfikacji prawa do świadczeń, nie do pogodzenia ze schematyzmem świadczeń ubezpieczeniowych (por. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 5/11).

Wątpliwe jest w szczególności powoływanie się przez Sąd Apelacyjny, w ramach rozważań nad skutkami wstrzymania ubezpieczonemu wypłaty przyznanej renty, na jego prawo do renty socjalnej i wcześniejsze spełnienie warunków do tego świadczenia. Prawo to rzeczywiście wiązało się z uznaniem ubezpieczonego za osobę całkowicie niezdolną do pracy przed ukończeniem 18. roku życia i przed podjęciem jakiegokolwiek zatrudnienia (por. art. 4 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r.

o rencie socjalnej, jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 982), lecz Sąd pominął, że wniosek o rentę u tytułu niezdolności do pracy został zgłoszony w nowym stanie faktycznym i prawnym; ubezpieczony swoje uprawnienie wiązał z wykonywanym zatrudnieniem i podleganiem z tego tytułu ubezpieczeniom (w odniesieniu do osób uprawnionych do tzw. renty uczniowskiej por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2005 r., I UK 311/04, OSNP 2006 nr 9-10, poz. 158).

Choć zatem stwierdzenie popełnienia przez organ rentowy błędu co do oceny niezdolności do pracy uchyla się spod kontroli kasacyjnej ze względu na związanie Sądu Najwyższego faktami stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), należało stwierdzić, że nie jest wyłączone ustalenie powstania niezdolności do pracy w okresach ubezpieczenia u osoby pobierającej rentę socjalną, która - mimo stanu niezdolności do pracy - pracę podjęła i w ramach swych możliwości wykonywała. Pogląd taki pozostaje w zgodzie z racjami wyrażanego już poprzednio przez Sąd Najwyższy stanowiska, że przesłanka nabycia prawa do renty, określona w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej, jest spełniona przez osobę niezdolną do pracy przed podjęciem zatrudnienia, ale wykonującą pracę zgodnie z jej możliwościami zdrowotnymi, w razie pogorszenia się jej stanu zdrowia w stopniu, który uniemożliwia wykonywanie dotychczasowej pracy (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 1984 r., III UZP 24/84, OSNCP 1985 nr 1, poz. 6 i wyroki: z dnia 28 września 1994 r., II URN 30/94, OSNAPIUS 1994 nr 11, poz. 182, z dnia 6 marca 1996 r., II URN 3/96, OSNAPIUS 1996 nr 18, poz. 277, z dnia 19 lutego 2002 r., II UKN 115/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 598).

W poprzednim stanie prawnym przyjmowano w orzecznictwie, że pracownik zaliczony do I grupy inwalidów, który podjął zatrudnienie w specjalnie stworzonych dla niego warunkach lub na specjalnych stanowiskach pracy, nabywa prawo do renty, jeżeli ma wymagany okres zatrudnienia, a stan jego zdrowia uległ pogorszeniu w czasie tego zatrudnienia lub w ciągu 18 miesięcy po jego upływie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 września 1979 r., II URN 111/79, OSNC 1980 nr 2, poz. 35), a nawet uznawano za wystarczające, by uczeń szkoły ponadpodstawowej, który podejmując naukę był inwalidą II grupy, na skutek istotnego pogorszenia stanu zdrowia w czasie pobierania nauki stał się inwalidą I

grupy (wyrok Sądu Najwyższego 17 listopada 1988 r., II URN 237/88, OSNCP 1990 nr 12, poz. 157). Trafna krytyka tego poglądu (H. Pławucka, OSP 1990 nr 10, poz. 352) nie sprzeciwia się stwierdzeniu, że ustalenie daty powstania niezdolności do pracy – nawet całkowitej – przed podjęciem zatrudnienia, nie wyłącza ustalenia związku czasowego niezdolności do pracy z zatrudnieniem (art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy emerytalnej) wobec niemożności wykonywania pracy w dotychczasowym, choćby ograniczonym zakresie (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 lutego 2002 r., II UKN 115/01, OSNP 2003 nr 24, poz. 598 i z dnia 11 listopada 1966 r., III URN 26/66, OSNCP 1967 nr 6, poz. 110).

Przy zastosowaniu art. 57 ustawy emerytalnej i badaniu przesłanek przyznania renty z tytułu zatrudnienia należało uwzględnić te okoliczności, a nie przesłanki prawa do renty szczególnej.

Mając to na względzie, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji (art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.).