



Sygn. akt II UK 134/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 kwietnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Jolanta Frańczak

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku K.K.
przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w Warszawie
o policyjną rentę inwalidzką w związku ze służbą,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 11 kwietnia 2017 r.,
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 23 listopada 2015 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 23 listopada 2015 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację K.K. od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z dnia 1 kwietnia 2014 r., którym oddalono odwołanie wnioskodawcy od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w [...] z dnia 7 lutego 2012 r.,

stwierdzającej ustanie z dniem 17 listopada 2011 r. prawa do policyjnej renty inwalidzkiej wobec niezaliczenia do żadnej grupy inwalidów.

W sprawie ustalono, że prawo wnioskodawcy do renty policyjnej zostało ustalone decyzją organu emerytalnego z dnia 8 czerwca 1999 r. Orzeczeniami Rejonowej Komisji Lekarskiej MSWiA z dnia 25 października 2001 r. oraz z dnia 12 października 2006 r. wnioskodawca ponownie został zaliczony do III grupy inwalidów w związku ze służbą. Kolejny termin badania wyznaczono na listopad 2011 r. Orzeczeniem z dnia 17 listopada 2011 r. komisja uznała, że stan zdrowia wnioskodawcy uległ poprawie i nie zaliczyła go do żadnej grupy inwalidów. Biegli sądowi specjaliści z zakresu neurologii, ortopedii, psychiatrii, kardiologii oraz chirurgii naczyniowej zaopiniowali, że inwalidztwo wnioskodawcy istniało od 23 września 1998 r., jednak po dniu 17 listopada 2011 r. wnioskodawca nie jest niezdolny do służby w straży granicznej.

Przy takich niekwestionowanych ustaleniach Sąd odwoławczy podzielił ocenę Sądu pierwszej instancji, że wobec niespełniania przez wnioskodawcę warunku inwalidztwa, jego prawo do policyjnej renty inwalidzkiej ustało na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm., dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy), w myśl którego prawo do świadczeń (w tym rentowych) ustaje, gdy przestanie istnieć którykolwiek z warunków wymaganych do uzyskania tego prawa. W tym zakresie Sąd drugiej instancji odwołał się do poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 maja 2006 r., II UK 190/05 (LEX nr 1001302), zgodnie z którym nie ma podstawy prawnej do uznania za niedopuszczalne weryfikowania przez organ rentowy niezdolności do pracy. Organ rentowy nie tylko jest uprawniony do takiej weryfikacji, ale wręcz ma obowiązek czuwania, czy niezdolność do pracy ma charakter trwały, okresowy, czy też nastąpiło odzyskanie zdolności do pracy. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że interpretacja obowiązujących przepisów w kierunku braku

możliwości weryfikacji przyznanych świadczeń prowadziłyby do konstrukcji swoistego „zasiedzenia” prawa do renty tylko z tytułu wieloletniego okresu trwania inwalidztwa, co tworzyłoby nieakceptowaną społecznie i odczuwaną jako rażąco niesprawiedliwa (art. 2 Konstytucji) sytuację, w której osoba zdolna do pracy nadal pobierałaby rentę z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ nie można byłoby wyznaczyć badań kontrolnych ze względu na wieloletnie inwalidztwo, podczas gdy osoba z krótszym stażem nieprzerwanego inwalidztwa byłaby pozbawiona prawa do renty w następstwie uznania poprzez badania kontrolne za osobę zdolną do pracy.

W ocenie Sądu odwoławczego, art. 21a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy kierowany jest do komisji lekarskich i nie formułuje zakazu przeprowadzenia przez nie badania i wydania orzeczenia. Natomiast sama treść orzeczenia, stanowiąca ocenę stanu zdrowia w rozumieniu przepisów regulujących zasady ustalania inwalidztwa, może zostać podważona jedynie w trybie odwoławczym. Jeżeli tryb ten został wyczerpany, nie można uznać orzeczenia za niezgodne z prawem zarówno pod względem formalnym jak i merytorycznym. Bezskuteczność orzeczenia w tym sensie, że nie może ono być podstawą do wydania decyzji, musiałaby wynikać z treści przepisu aktu prawnego regulującego postępowanie przed organem rentowym prowadzącym do wydania decyzji. Ponieważ ani ustawa emerytalna o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ani rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 1148), ani obowiązujące w dacie wydania decyzji rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 stycznia 1995 r. w sprawie zasad orzekania o inwalidztwie funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Więziennej, emerytów i rencistów policyjnych, trybu postępowania i właściwości komisji lekarskich w tych sprawach, sposobu przeprowadzania kontrolnych badań lekarskich oraz wzywania inwalidów na te badania (Dz.U. Nr 8, poz. 41 ze zm.,

dalej jako rozporządzenie z 1995 r.), nie zawierają w tym przedmiocie żadnego zastrzeżenia, zatem organ rentowy musiał wydać decyzję - stosownie do treści orzeczenia - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Brak inwalidztwa wnioskodawcy oznaczał bowiem odpadnięcie jednego z warunków wymaganych do uzyskania prawa do świadczenia rentowego, co spowodowało ustanie tego prawa. Zdaniem Sądu odwoławczego, uregulowanie zawarte w art. 21a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie miało na celu zapewnienia prawa do renty inwalidzkiej osobie, która odzyskała zdolność do pracy, a więc w sytuacji, gdy przeprowadzone postępowanie sądowe potwierdziło, że w dacie wydawania decyzji brak było u wnioskodawcy inwalidztwa.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił: 1) naruszenie prawa formalnego, tj. art. 21a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez zaaprobowanie w zaskarżonym orzeczeniu wyników badań lekarskich, które odbyły się z naruszeniem powołanego przepisu w sytuacji, gdy zostały przeprowadzone po upływie 10 lat trwania nieprzerwanego inwalidztwa ubezpieczonego; 2) naruszenie prawa materialnego, a to art. 2 Konstytucji RP przez powołanie się na zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy umożliwiającej rażące naruszenie prawa.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi drugiej instancji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna jest nieusprawiedliwiona.

W pierwszym rzędzie skarżący stawia zarzut naruszenia art. 21a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zgodnie z którym nie przeprowadza się badań kontrolnych inwalidów po ukończeniu przez kobiety 55 lat życia, przez mężczyzn 60 lat życia lub gdy inwalidztwo trwa nieprzerwanie dłużej niż 10 lat. Z treści tego przepisu skarżący wyprowadza wniosek, że ustanawia on zakaz badania określonych kategorii osób w celu weryfikacji stanu inwalidztwa na ich niekorzyść, w szczególności po upływie 10 lat od powstania inwalidztwa, i jako

taki jest uregulowaniem szczególnym w stosunku do „art. 39 ust. pkt 1” powołanej ustawy. W ocenie skarżącego, skoro art. 21a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest przepisem rangi ustawowej, a jego jednoznaczne brzmienie nie jest tożsame z treścią § 29 rozporządzenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 5 sierpnia 1983 r. w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badania przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa (Dz.U. Nr 47, poz. 214 ze zm., dalej jako rozporządzenie z 1983 r.), to przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy brak było podstaw do odwołania się do wyrażonego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 maja 2006 r., II UK 190/05 poglądu o zgodności ostatniego z powołanych przepisów z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. Wywody skarżącego nie mogą być uznane za trafne.

W myśl art. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, funkcjonariuszom zwolnionym ze służby przysługuje z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu całkowitej niezdolności do służby. Stosownie do art. 19 tej ustawy, renta inwalidzka przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który stał się inwalidą wskutek stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu w czasie pełnienia służby lub w określonym czasie po zwolnieniu ze służby (w ciągu 18 miesięcy - jeżeli inwalidztwo jest następstwem urazów doznanych w czasie pełnienia służby lub chorób powstałych w tym czasie lub w okresie 3 lat od zwolnienia - jeżeli inwalidztwo jest następstwem wypadku pozostającego w związku z pełnieniem służby albo choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby). Według art. 20 ust. 1 ustawy, ustala się trzy grupy inwalidztwa dla funkcjonariuszy całkowicie niezdolnych do służby: I grupę - obejmującą całkowicie niezdolnych do pracy, II grupę - obejmującą częściowo niezdolnych do pracy oraz III grupę, która obejmuje zdolnych do pracy. Z przepisów tych odczytywanych łącznie wynika, że warunkiem prawa do policyjnej renty inwalidzkiej jest istnienie inwalidztwa powodującego całkowitą niezdolność do służby w formacjach mundurowych, choćby nawet zachowana została w pełni zdolność do wykonywania pracy zarobkowej poza nimi. O inwalidztwie funkcjonariuszy, emerytów i rencistów orzekają komisje lekarskie podległe

ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (art. 21 ust. 1 pkt 1). Komisje te przeprowadzają również badania kontrolne inwalidów i wyznaczają terminy tych badań, kierując się przewidywanym przebiegiem chorób powodujących inwalidztwo (art. 21a ust. 1), za wyjątkiem przypadków wymienionych w art. 21a ust. 2, w tym sytuacji, gdy inwalidztwo trwa nieprzerwanie dłużej niż 10 lat. W takim wypadku badania kontrolne nie są przeprowadzane. Przepis art. 21a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2015 r.) reguluje zatem kwestie odnoszące się do przeprowadzania badań kontrolnych i adresowany jest do komisji lekarskich. Wynika z niego tylko tyle, że w określonych okolicznościach badania kontrolne nie są przeprowadzane, a tym samym komisja lekarska nie wyznacza ich terminu. Jedną z takich okoliczności jest trwanie inwalidztwa dłużej niż 10 lat. W art. 21a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie chodzi zatem - jak sugeruje skarżący - o upływ dziesięcioletniego okresu pobierania świadczenia rentowego, ale o stwierdzenie kolejnymi orzeczeniami komisji lekarskich, że inwalidztwo, będące przesłanką ustalenia prawa do policyjnej renty inwalidzkiej, trwało nieprzerwanie przez okres dłuższy niż 10 lat, rozumiany jako okres liczony od daty powstania inwalidztwa do daty ostatniego badania kontrolnego, wykonanego po upływie dziesięciu lat (por. także uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2006 r., III UZP 2/05, OSNP 2006 nr 11-12, poz. 187 w zakresie odnoszącym się do wykładni § 29 ust. 1 rozporządzenia z 1983 r.).

Z ustaleń stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku wynika, że inwalidztwo skarżącego powstało w dniu 23 września 1998 r., zaś orzeczeniem z dnia 12 października 2006 r., wydanym w wyniku przeprowadzonego badania kontrolnego, komisja lekarska wyznaczyła termin kolejnego badania kontrolnego na listopad 2011 r. Nastąpiło to zgodnie z § 9 ust. 1 obowiązującego wówczas rozporządzenia z 1995 r., w myśl którego - co do zasady - pierwsze badania kontrolne inwalidy przeprowadza się po upływie trzech lat od wydania orzeczenia o inwalidztwie, a następne badania kontrolne - nie rzadziej niż co pięć lat. Nieprzerwane trwanie inwalidztwa u skarżącego przez okres dłuższy niż 10 lat mogło zatem wynikać dopiero z orzeczenia komisji lekarskiej wydanego w wyniku badania kontrolnego przeprowadzonego w dniu 17 listopada 2011 r., co

stanowiłoby podstawę zaniechania przez tę komisję wyznaczenia terminu kolejnego badania (§ 9 ust. 4 rozporządzenia z 1995 r.).

Niezależnie od tego należy stwierdzić, że błędne jest stanowisko skarżącego, jakoby art. 21a ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ustanawiał zakaz weryfikowania przez organ emerytalny stanu inwalidztwa rencisty policyjnego na jego niekorzyść po upływie 10 lat nieprzerwanego trwania inwalidztwa. Takiemu rozumieniu powołanego przepisu przeczy już tylko art. 34 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym w celu ustalenia okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokości oraz na wypłatę albo wstrzymanie tych świadczeń organ emerytalny może, między innymi, żądać od osób uprawnionych do świadczeń przedstawienia dowodów uzasadniających dalsze istnienie prawa do tych świadczeń (pkt 3) i kierować te osoby do komisji lekarskich w celu stwierdzenia stopnia ich niezdolności do pracy i służby (pkt 4). Jednocześnie osoby te są obowiązane uczynić zadość żądaniu organu emerytalnego przez poddanie się badaniom lekarskim (ust. 2). Z kolei z art. 39 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wprost wynika, że prawo do świadczeń ustaje, między innymi, gdy przestanie istnieć którykolwiek z warunków wymaganych do uzyskania prawa do świadczenia (pkt 1) oraz jeżeli osoba pobierająca świadczenie uzależnione od inwalidztwa lub niezdolności do pracy, pomimo skierowania na badania lekarskie, nie poddała się tym badaniom bez uzasadnionej przyczyny (pkt 3). Żaden z powołanych przepisów nie zawiera uregulowania (wprost lub przez stosowne zastrzeżenie), z którego wynikałoby dla organu emerytalnego zakaz kierowania na badania przez komisje lekarskie rencistów policyjnych, których inwalidztwo trwało nieprzerwanie przez okres dłuższy niż 10 lat, a w konsekwencji - zachowanie przez nich prawa do policyjnego świadczenia rentowego niezależnie od istnienia warunku inwalidztwa.

Stanowi to o nieadekwatności zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP, formułującego zasadę państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Uchodzi przy tym uwagi skarżącego, że przepis ten - podobnie jak inne przepisy ustawy zasadniczej o ogólnym charakterze - nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, a jego

naruszenie - samodzielnej podstawy kasacyjnej, bez konkretyzacji zarzutu jego obrazy, polegającej na powiązaniu go z innymi przepisami prawa. Brak takiego sprecyzowania zarzutu oznacza w istocie brak zarzutu skargi kasacyjnej, który mógłby podlegać merytorycznej ocenie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2014 r., II UK 439/13, LEX nr 1458716 i powołane w nim orzecznictwo).

Z tych względów orzeczono jak w sentencji wyroku na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

kc