

17. Sprawy z zakresu świadczeń w drodze wyjątku

Analiza orzeczeń wydanych w sprawach, w których przedmiotem kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie były decyzje dotyczące świadczeń przyznawanych w trybie szczególnym, prowadzi do wniosku, że najczęstszym przejawem niezgodnego z prawem działania orzekających w tym przedmiocie organów administracji publicznej było nierespektowanie zasad rządzących administracyjnym postępowaniem dowodowym. Ta grupa orzeczeń w większości zarzucała naruszenie przepisów art. 7, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 K.p.a. Podnoszono także zaniechania organu co do obowiązku poinformowania strony postępowania administracyjnego o okolicznościach faktycznych i prawnych, mogących mieć wpływ na ustalenie prawa do wnioskowanego świadczenia (art. 9 K.p.a.) oraz naruszenia innych przepisów postępowania, które w ocenie Sądu mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Przykładowo, wyrokiem z dnia 29 marca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 152/07** (wyrok prawomocny), WSA w Warszawie uchylił decyzje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku z uwagi na niewyczerpujące zebranie i mało wnikliwe rozpatrzenie materiału dowodowego.

Powołując się na dokumentację lekarską, zawartą w aktach administracyjnych, Sąd zauważył, iż Prezes ZUS nie wziął pod uwagę, że od 2004 r. u skarżącego pojawiały się dolegliwości, które mogły mieć wpływ na powstanie całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji, a przez to mogły uzasadniać brak aktywności zawodowej. Z pewnością natomiast przesądzały o mniejszej atrakcyjności skarżącego, jako pracownika, dla potencjalnych pracodawców.

W uzasadnieniu omawianego orzeczenia Sąd zarzucił także nieuwzględnienie przez organ okoliczności, że skarżący pomimo problemów zdrowotnych podejmował zatrudnienie. Praca podejmowana była na krótkie okresy, ale okoliczność ta nie pozwala na wniosek, że unikał zatrudnienia, nawet wówczas, gdy korzystał ze statusu osoby bezrobotnej. Jak wskazał Sąd, fakt ten niewątpliwie wskazuje, że skarżący aktywnie poszukiwał pracy.

Nadto, Sąd zauważył, że organ, prowadząc postępowanie w przedmiotowej sprawie, nie wziął pod uwagę trudności w znalezieniu zatrudnienia z uwagi na

wysokie bezrobocie w regionie, w którym zamieszkuje skarżący. Mając na względzie utrwalone orzecznictwo NSA, Sąd podał, że sytuacja panująca na rynku pracy nie jest okolicznością szczególną w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j.: Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), tym niemniej w wyjątkowych przypadkach możliwe jest rozważenie takiej ewentualności. Dotyczy to przede wszystkim przypadków, gdy o świadczenie w trybie szczególnym wnioskuje osoba mająca problemy zdrowotne. Jej konkurencyjność na rynku pracy jest dużo mniejsza, niż osób zdrowych.

Wyrokiem z dnia 2 marca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 2401/06** (wyrok prawomocny) WSA w Warszawie uchylił decyzję Prezesa Rady Ministrów w przedmiocie odmowy przyznania renty specjalnej, wskazując, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zawiera żadnych rozważań i ocen organu, co do występowania innych, poza trudną sytuacją bytową, szczególnych okoliczności, które mogłyby uzasadnić przyznanie wnioskowanego świadczenia.

Za należyte rozpatrzenie całego materiału dowodowego i dokonanie jego oceny nie może zostać uznane samo przedstawienie stanu faktycznego sprawy, tj. przytoczenie zdarzeń z życia wnioskodawcy, bez dokonania subsumcji tych faktów pod normę prawną. Sąd podniósł, że decyzja Prezesa Rady Ministrów, poprzedzająca zaskarżoną decyzję, nie zawiera uzasadnienia spełniającego wymogi określone w art. 107 § 3 K.p.a.. Nie można za takie uznać bowiem jednozdaniowego stwierdzenia, że uzasadnienie wniosku i nadesłane dokumenty nie dają podstaw do przyznania skarżącej renty specjalnej.

Powołując się m.in. na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2006 r., sygn. akt P 38/05, podkreślono, że znaczenie określenia „szczególnie uzasadnionego przypadku” należy łączyć z wybitnymi zasługami na niwie zawodowej, artystycznej, społecznej, czy też politycznej, a nadto ze zdarzeniami losowymi.

Mając to na względzie Sąd zauważył, iż sytuacja życiowa, a także zdrowotna skarżącej i okoliczności, które doprowadziły do ponad 50-letniej rozłąki z rodziną, mogą zostać uznane za szczególnie uzasadniony przypadek w rozumieniu art. 82 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wyrokiem z dnia 4 czerwca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 101/07** (wyrok prawomocny) WSA w Warszawie uchylił decyzje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń

Spółecznych w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku, zarzucając organowi, że nie rozważył dostatecznie okoliczności powstania niezdolności do pracy w okresie ubezpieczenia.

Nie kwestionując stanowiska Prezesa ZUS, że orzeczenie lekarza orzecznika stanowi dla organu rentowego podstawę do wydania decyzji w sprawie świadczeń przewidzianych w ustawie, do których prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji, Sąd podniósł, iż w przedmiotowej sprawie istotne było ustalenie, czy przerwanie pracy przez skarżącego było usprawiedliwione.

Powołując się na ustalenia wynikające ze świadectwa pracy skarżącego, Sąd zauważył, że był on zatrudniony na czas nieokreślony, a rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło ze względu na utratę zdolności do jej wykonywania. To zaś rodzi domniemanie, iż gdyby nie zaistniało powyższe zdarzenie, to skarżący nie straciłby zdolności do pracy, a zatem kontynuowałby zatrudnienie i mógłby pozyskać środki finansowe na utrzymanie siebie i rodziny.

Wyrokiem z dnia 16 marca 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 25/07** (wyrok prawomocny) WSA w Warszawie uchylił decyzję Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku.

W orzeczeniu tym, poza wskazaniem na naruszenie przez organ przepisów art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 K.p.a., Sąd zarzucił Prezesowi ZUS naruszenie art. 9 K.p.a., zauważając, że jest oczywiste – w świetle treści wniosku skarżącego – że nie było mu wiadomo, jakie okoliczności faktyczne i prawne mają wpływ na ustalenie uprawnień do świadczenia w drodze wyjątku. Obowiązkiem organu było zatem wskazanie stronie postępowania, że w sprawie o przyznanie tego świadczenia, inaczej niż w postępowaniu o przyznanie świadczenia w trybie zwykłym, ma znaczenie, co było przyczyną niewykonywania zatrudnienia i nieodprowadzania składek na ubezpieczenie. Obowiązek udzielania stronie informacji faktycznej i prawnej wynika wprost z art. 9 K.p.a., a bierność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa.

Powodem uchylenia przez WSA w Warszawie decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku w sprawie o **sygn. akt II SA/Wa 382/07** (prawomocny wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 r.) było dokonanie przez organ ustalenia nieistnienia przesłanki

całkowitej niezdolności do pracy na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, którego nie doręczono skarżącemu.

Powodem uchylenia decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odmawiających przyznania świadczenia w drodze wyjątku wielokrotnie było naruszenie przez organ prawa materialnego.

Przykładowo w wyroku z dnia 22 lutego 2007 r. o **sygn. akt II SA/Wa 2345/06** (wyrok jest prawomocny), którym WSA w Warszawie uchylił decyzje Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia w drodze wyjątku, zarzucono organowi błędne ustalenie jednej z określonych w przepisie art. 83 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przesłanek przyznania świadczenia w drodze wyjątku, tj. braku niezbędnych środków utrzymania. Powołując się na wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2000 r. (sygn. akt II SA 815/00 - LEX nr 55028), Sąd stwierdził, że ocena niezbędności, o której mowa w art. 83 powołanej ustawy, powinna być dokonana z uwzględnieniem potrzeb służących do zaspokojenia minimum egzystencji skarżącego. Organ nie tylko nie dokonał w zaskarżonej i poprzedzającej ją decyzji ustaleń w tym zakresie, pomijając konieczność ponoszenia stałych wydatków na leczenie w związku ze stanem zdrowia skarżącego, ale również nieprawidłowo wskazał podstawę obliczenia dochodu w przeliczeniu na jedną osobę w rodzinie, podając, że uwzględnieniu podlega wynagrodzenie za pracę żony skarżącego oraz uzyskiwany przez niego zasiłek pielęgnacyjny.

Podobnie jak w 2006 r., w pierwszych miesiącach 2007 r. Sąd wielokrotnie stwierdzał nieważności decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o odmowie przyznania świadczenia w drodze wyjątku, uznając za nieprawidłowe upoważnienie udzielone do wydawania takich decyzji wicedyrektorowi Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych: E. N.

Takie orzeczenia zapadły m.in. w sprawach o sygn. akt **II SA/Wa 1626/06**, **II SA/Wa 1863/06** i **II SA/Wa 2273/06**.

Należy zwrócić uwagę, że na skutek orzeczeń wydawanych przez Sąd w tego rodzaju sprawach, Prezes ZUS udzielił osobom podpisującym w jego imieniu - m.in. decyzje w przedmiocie przyznania świadczeń w drodze wyjątku - upoważnień, których kopie dołączane są przez organ do akt postępowania administracyjnego.