

POSTANOWIENIE

Dnia 28 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z odwołania I. C.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w W.
o rentę z tytułu niezdolności do pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 28 marca 2019 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 22 sierpnia 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

- I. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- II. przyznaje adwokatowi K. W. od Skarbu Państwa – Kasa Sądu Okręgowego w P. 120 zł (sto dwadzieścia) tytułem wynagrodzenia za reprezentowanie wnioskodawczynie w postępowaniu kasacyjnym, powiększone o stawkę podatku od towarów i usług.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 sierpnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację I. C. od wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w . o rentę z tytułu niezdolności do pracy.

Skargę kasacyjną oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania, które to uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy: art. 386 § 2 k.p.c. w zw. z art. 477^{14a} k.p.c. poprzez niezastosowanie tych przepisów i oddalenie apelacji

skutkujące utrzymaniem w mocy zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji, pomimo niedopuszczalności drogi sądowej w tej sprawie skutkującej nieważnością postępowania, co powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w uchyleniu przez Sąd Apelacyjny w [...] wyroku Sądu Okręgowego w P. z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie VI U [...] i poprzedzającej go decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w W. z dnia 4 marca 2013 r. i przekazaniu sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania.

Skarżąca wniosła o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c. albowiem w sprawie zachodzi nieważność postępowania. Skarżąca wskazała na naruszeniu przez organ rentowy art. 139 k.p.a. w zw. z art. 14 ust. 2a i 2f w zw. z art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jej zdaniem komisja lekarska jest związana zakazem *reformationis in peius* wyrażonym w art. 139 k.p.a. i rozpoznając sprzeciw osoby zainteresowanej od orzeczenia lekarza orzecznika, nie może orzec na jej niekorzyść. W ocenie strony skarżącej naruszenie zakazu *reformationis in peius*, będącego jedną z fundamentalnych zasad prawa procesowego w demokratycznym państwie prawa, dotyczącego szczególnie istotnych wartości, wynikających wprost z art. 1 Konstytucji niewątpliwie jest tak rażącym naruszeniem prawa, że musi być brane pod uwagę przez sąd powszechny przy ocenie bytu prawnego danego aktu administracyjnego *in genere*. Ocena prowadząca do wniosku, że zaskarżona decyzja Prezesa ZUS obarczona jest tak rażącym naruszeniem prawa, że dyskwalifikuje to ją jako indywidualny akt administracyjny implikuje uznanie, że w tej konkretnej sprawie droga sądowa jest niedopuszczalna albowiem w istocie brak jest aktu administracyjnego, od którego odwołujący mógłby wnieść odwołanie do sądu powszechnego. Merytoryczne rozpoznanie sprawy zarówno przez Sąd pierwszej instancji, jak i przez Sąd drugiej instancji powoduje, zdaniem skarżącej, że również postępowanie sądowe obarczone jest sankcją nieważności właśnie z uwagi na czasową niedopuszczalność drogi sądowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Brak jest podstaw uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

W myśl art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

W rozpoznawanej sprawie we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżąca wskazała na zachodzącą w sprawie nieważność postępowania (art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c.). W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wniosła natomiast o „przyjęcie niniejszej skargi kasacyjnej do rozpoznania w oparciu o art. 398⁹ § 1 pkt 2 i 3 k.p.c. albowiem w sprawie tej zachodzi nieważność postępowania”. Nie jest jasne, czy intencją skarżącej było również powołanie się na potrzebę wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ogranicza się jednak wyłącznie do wyjaśnienia okoliczności wskazanej w art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utarte jest stanowisko, zgodnie z którym skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 20 października 2016 r., I PK 59/16, LEX nr 2160130; z dnia 10 marca 2016 r., II CSK 10/16, LEX nr 2009500; z dnia 26 lutego 2016 r., V CSK 518/15, LEX nr 2015640; z dnia 24 września 2015 r., II PK 27/15, LEX nr 2019527). Przesłanka przedsądu, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. wymyka się zatem ocenie Sądu Najwyższego.

Odnosząc się do wskazanej przez skarżącą nieważności postępowania zauważyć należy, że skoro skarga kasacyjna przysługuje od wyroku sądu drugiej instancji, nieważność postępowania, skutkująca przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania, ma dotyczyć postępowania przed sądem drugiej instancji (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 18 lutego 2016 r., V CSK 465/15, LEX nr 2021933; z dnia 7 czerwca 2013 r., II CSK 720/12, LEX nr 1353433; wyrok Sądu

Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2011 r., II UK 318/10, LEX nr 885012). Przywołane przez skarżącą uzasadnienie tej podstawy przysądu wskazuje na łączenie jej z rażącym naruszeniem prawa na etapie wydania decyzji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Tak rozumiana nieważność postępowania nie wypełnia przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, w myśl którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, gdyż tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Regułę posilkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 § 1 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Oznacza to przyznanie pierwszeństwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, a tymi - w odniesieniu do postępowania odwoławczego - są (poprzez odesłanie zawarte w art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 295, poz. 1585 z późn. zm.) - przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według zasad właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu, a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia przez organ rentowy prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnej, spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142; z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65 i z dnia 27 listopada 1984 r.,

III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz postanowienia z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNP 1999 nr 16, poz. 529 i z dnia 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 173, a nadto wyroki z dnia 28 października 2009 r., I UK 132/09, LEX nr 570121; z dnia 2 grudnia 2009 r., I UK 189/09, LEX nr 577811 i z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 252/09, LEX nr 577824).

W myśl art. 100 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do jego nabycia. Wówczas też, na wniosek osoby uprawnionej, organ rentowy wydaje decyzję o przyznaniu tego prawa (art. 116 i art. 118 ustawy). Skoro prawo do renty wiąże się w pierwszej kolejności ze spełnieniem jego materialnoprawnych przesłanek, to sąd ubezpieczeń społecznych kontroluje legalność zaskarżonej decyzji odmawiającej prawa do renty przez pryzmat tych właśnie przesłanek. Z określonych w art. 477¹⁴ k.p.c. form rozstrzygnięcia, według których sąd bezpodstawne odwołanie oddala, natomiast, uwzględniając odwołanie, zmienia zaskarżoną decyzję i "orzeka co do istoty sprawy", wynika zasada trybu odwoławczego w sprawach ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony odwołujący się od decyzji Zakładu uzyskuje przeniesienie sprawy na drogę cywilnego postępowania sądowego, postępowania wyposażonego w środki umożliwiające wyjaśnienie okoliczności faktycznych (stanu faktycznego) i kwestii prawnomaterialnych (wykładni i zastosowania prawa), prowadzącego do orzeczenia co do istoty sprawy. Chociaż więc bezpośrednim przedmiotem postępowania jest decyzja organu rentowego, to orzeczenie sądu rozstrzyga o materialnoprawnym stosunku prawnym, czyli istnieniu bądź nieistnieniu prawa do świadczenia, a o tym decydują przepisy prawa materialnego, a nie przepisy postępowania administracyjnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 r., II UK 81/14, LEX nr 1777886).

Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa ubezpieczenia społecznego skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania, pozostaje poza przedmiotem tego postępowania. W związku z tym jest oczywiste, że wśród przewidzianych w art. 477⁹ § 3 k.p.c., art. 477¹⁰ § 2 k.p.c. i art. 477¹⁴ k.p.c. sposobów rozpoznania odwołania przez sąd nie przewidziano

stwierdzania nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2009 r., I UK 132/09, LEX nr 570121). Stąd nawet rażące naruszenie przepisów dotyczących postępowania przed organem rentowym nie może prowadzić do wydania wyroku przyznającego prawo do renty bez ustalenia przez sąd ubezpieczeń społecznych, że ziszczyły się jego ustawowe warunki. Uwagi te należy odnieść także do art. 14 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, którego poszczególne jednostki redakcyjne regulują pewien etap postępowania administracyjnego przed organem rentowym dotyczący orzekania o szeroko rozumianej "niezdolności do pracy". Jakiegokolwiek wady tego postępowania poprzedzające wydanie decyzji nie mogą prowadzić do uwzględnienia odwołania, gdyż sąd ubezpieczeń społecznych nie jest związany orzeczeniem lekarza orzecznika (ani komisji lekarskiej), a orzekając co do istoty sprawy, jest obowiązany do samodzielnego ustalenia przesłanek prawa do świadczenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 grudnia 2014 r., II UK 81/14, LEX nr 1777886).

Nie znajdując podstaw do przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji. O kosztach pomocy prawnej udzielonej z urzędu rozstrzygnięto na podstawie § 15 ust. 2 w związku z § 16 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2016 r., poz. 1714 ze zm.).