

Sygn. akt III UZP 8/19

POSTANOWIENIE

Dnia 26 września 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kuryło (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

Protokolant Jolanta Major

w sprawie z odwołania M. W.

na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w P.

o rentę rodzinną,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w dniu 26 września 2019 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

Czy do wstrzymania wypłaty renty rodzinnej na podstawie art.101 pkt 1 i art. 134 ust.1 pkt 1 w zw. art.83 ust.1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j.; Dz.U. z 2018r. poz. 1270 z zm.) przyznanej w drodze wyjątku, bezterminowo, efektywnie pobieranej przez okres ponad 28 lat, wystarczającą przesłanką jest ustalenie ustania całkowitej niezdolności do pracy ubezpieczonej uprawnionej do tejże renty, czy też wstrzymanie jej wypłaty wymaga rozważenia istnienia okoliczności określonych w art.114 ust 1g. tejże ustawy w zw. z art.1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w Paryżu (Dz.U. z 1995r.Nr 36 poz.175)?

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

M. W. odwołała się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 10 lutego 2017 r., wstrzymującej jej wypłatę renty rodzinnej wobec ustalenia braku całkowitej niezdolności do pracy. Sąd Okręgowy w O. oddalił jej odwołanie wyrokiem z 27 lutego 2019 r.

Odwołująca urodziła się 4 maja 1973 r. Jej wyuczony zawód to technik ekonomista. Na podstawie decyzji Prezesa ZUS z 8 czerwca 1988 r. oraz decyzji ZUS przyznano jej oraz siostrze rentę rodzinną w drodze wyjątku. Od 1 października do 30 listopada 2003 r. odwołująca pobierała rentę socjalną oprócz renty rodzinnej. Pozwany odmówił jej renty socjalnej na dalszy okres wobec stwierdzenia częściowej niezdolności do pracy. Odwołanie zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego w O. z 11 marca 2005 r. W maju 2016 r. pozwany powziął wątpliwość czy stan zdrowia M. W. nadal uzasadnia wypłacanie renty rodzinnej w drodze wyjątku. Lekarz orzecznik a potem Komisja Lekarska uznali, że jest trwale częściowo niezdolna do pracy od dzieciństwa. Na tej podstawie pozwany decyzją z 10 lutego 2017 r. wstrzymał wypłatę renty od marca 2017 r. W postępowaniu przed Sądem Okręgowym biegli z zakresu neurologii i endokrynologii stwierdzili, że schorzenia powodują trwałą częściową niezdolność do pracy. Kolejni biegli z zakresu medycyny pracy, psychiatrii i psychologii nie stwierdzili całkowitej niezdolności do pracy. W sprawie Sąd dopuścił także dowód z opinii biegłych z zakresu endokrynologii, neurologii, medycyny pracy i laryngologii, którzy również nie stwierdzili całkowitej niezdolności do pracy. Sąd Okręgowy na podstawie art. 217 § 3 k.p.c. oddalił wnioski dowodowe pełnomocnika odwołującej, uznając, iż sporne okoliczności zostały już dostatecznie wyjaśnione. Wszystkie opinie jednoznacznie wskazują, że odwołująca się jest jedynie częściowo niezdolna do pracy z uwagi na schorzenie tarczycy i schorzenie słuchu. Ustalenie braku całkowitej niezdolności do pracy zdecydowało o oddaleniu odwołania ubezpieczonej.

W apelacji ubezpieczona zarzuciła, że jest całkowicie niezdolna do pracy, naruszono art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 278 § 1 i 286 k.p.c. przez brak

powołania dodatkowego dowodu z opinii biegłego pomimo wniosku i konieczności jego powołania.

Sąd Apelacyjny uznał, że w sprawie występuje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości (art. 390 k.p.c.). U podstaw przyjął, że odwołująca aktualnie nie jest i nie była na chwilę zaskarżonej decyzji osobą całkowicie niezdolną do pracy (art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS – dalej także „ustawa emerytalna”), co wynika z przeprowadzonych w sprawie licznych opinii biegłych. Brak całkowitej niezdolności do pracy znany był pozwanemu od zakończenia sprawy o rentę socjalną prawomocnym wyrokiem z 11 marca 2005 r. Przesądzenie braku całkowitej niezdolności do pracy nie przełożyło się wówczas na wstrzymanie prawa odwołującej do spornej renty rodzinnej. Wcześniej, po przyznaniu renty rodzinnej w drodze wyjątku w 1988 r., prawo to potwierdzono wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z 5 sierpnia 1997 r. (z tytułu inwalidztwa drugiej grupy). Pozwany dopiero po 13 latach od stwierdzenia przez orzeczników w 2004 r. (w sprawie o rentę socjalną) częściowej niezdolności do pracy zorientował się, że renta rodzinna odwołującej powinna zostać wstrzymana już wówczas. Odwołująca (technik ekonomista) z uwagi na swoje schorzenia przepracowała w całym swoim życiu zawodowym około 2 lata. Renta od lat stanowi jej jedyne źródło utrzymania, a pod jej opieką pozostaje 10-letnia córka. Pozbawienie renty pozbawiało jednocześnie odwołującą środków do życia przy mało realnych szansach znalezienia zatrudnienia. Tych okoliczności i skutków organ rentowy ani Sąd pierwszej instancji nie rozważały. Literalna wykładnia art. 83 ust. 1 w zestawieniu z art. 101 pkt 1 i art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej (powołanych w decyzji) prowadziłaby do przyznania racji organowi rentowemu, że skoro ustała całkowita niezdolność do pracy, to odpadł warunek, który stanowił podstawę decyzji o przyznaniu renty rodzinnej, a tym samym ustało prawo do świadczenia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego stosowanie art. 101 pkt 1 i art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy nie powinno jednak abstrahować od tego, jakie skutki w konkretnych okolicznościach pociągnie za sobą wstrzymanie tego świadczenia dla osoby ubezpieczonej, zwłaszcza przy bardzo długim okresie wypłaty, co w praktyce czyni bardzo trudnym powrót na rynek pracy i adaptację do nowej sytuacji związanej z utratą jedyne źródła utrzymania. Do oceny sytuacji odwołującej należałoby

dodatkowo brać pod uwagę odpowiednie (czyli *per analogiam*) stosowanie art. 114 ust. 1g ustawy emerytalnej, który został wprowadzony aby uczynić zadość ochronie praw do świadczenia, w tym także wadliwie nabytych. Świadczenia z ubezpieczeń społecznych (tak jak mienie) pozostają pod ochroną art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Wielokrotnie również w polskich sprawach Europejski Trybunał Praw Człowieka nieuprawnioną ingerencję w to świadczenie traktował jako naruszenie art. 1 Protokołu (...). Praktyka organu rentowego na tle art. 101 pkt 1 i art. 134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej wskazuje (czego dowodzi niniejsze postępowanie), iż ograniczeń przewidzianych w art. 114 ustawy nie stosuje się w przypadku pozbawiania świadczeń przyznawanych na stałe i pobieranych przez wiele lat, jeżeli odpadnie przesłanka całkowitej niezdolności do pracy. Pozwany nie rozważał okoliczności przemawiających przeciwko wstrzymaniu świadczenia, o których mowa w art. 114 ust. 1g ustawy. Gdyby w sprawie zastosować wzorzec sprawy Moskal (skarga przeciwko Polsce nr 10375/05), to po blisko 30 latach wypłaty renty rodzinnej trudno znaleźć uzasadnienie do uznania, iż odebranie jej renty przy uwzględnieniu jej sytuacji majątkowej i rodzinnej nie jest nieproporcjonalną ingerencją. Można przypuszczać, iż przy wprowadzaniu standardów strasburskich do art. 114 (ustawą z 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) ustawodawca przeoczył potrzebę skorelowania tej regulacji co najmniej w jakimś zakresie z art. 101 i 134 ustawy emerytalnej. Z punktu widzenia ubezpieczonych nie ma większego znaczenia na jakiej podstawie prawnej następuje ingerencja w świadczenia przyznane na stałe, co w istocie czyni potrzebnym stworzenie mechanizmów chroniących ubezpieczonych przed arbitralnością na podobnym poziomie skuteczności jaki gwarantuje nowa regulacja art. 114. W okolicznościach sprawy oznaczałoby to przeanalizowanie sytuacji ubezpieczonej pod kątem odpowiednio stosowanego art. 114 ust. 1g ustawy emerytalnej, czyli rozważenia, czy utrata prawa do renty rodzinnej – jedyne świadczenia i źródła utrzymania odwołującej – ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności nie będzie dla niej nadmiernym obciążeniem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie nie budzi poważnych wątpliwości prawnych i dlatego nie spełnia się przesłanka zagadnienia prawnego z art. 390 k.p.c.

Analiza sprawy dokonana przez Sąd drugiej instancji, a za nią przedstawione zagadnienie są silnie uwarunkowane sytuacją faktyczną w sprawie, która miałaby determinować w sposób bezpośredni i istotny nie tylko wykładnię ale i stosowanie prawa, czyli wpływać na wynik rozstrzygnięcia. To bowiem indywidualna sytuacja odwołującej ma przede wszystkim determinować proponowaną podstawę rozpoznania sprawy.

Zagadnienie nie wykracza poza zwykłą wykładnię i stosowanie prawa w konkretnej sprawie. Ponadto wynik sprawy zależeć też będzie od końcowych ustaleń stanu faktycznego (rozpoznania apelacji), czyli od ostatecznego ustalenia czy ubezpieczona jest całkowicie niezdolna do pracy. Ubezpieczona twierdzi, że jest nadal całkowicie niezdolna do pracy. Na tym opierała odwołanie i obecnie apelację. Ubezpieczona nie odwoływała się do takiej ochrony, jak wskazana w zagadnieniu. Domaga się ustalenia dalszej całkowitej niezdolności do pracy i prawa do renty.

Z tej perspektywy zagadnienie może być oceniane jako wyprzedzające ostateczne ustalenie stopnia niezdolności do pracy. Można rozważyć podstawę prawną, gdy zasadniczo nie jest sporny stan faktyczny. Zważając na treść zagadnienia taki warunek mógłby iść za daleko, skoro pozytywna odpowiedź na sformułowane pytanie miałaby zapewniać odwołującej ochronę nawet przy braku całkowitej niezdolności do pracy. W tym zakresie można jedynie stwierdzić, iż ustalenie w sprawie o rentę socjalną braku całkowitej niezdolności do pracy nie przenosi się wprost do tej sprawy, gdyż świadczenia i ich podstawy materialnoprawne nie są tożsame (renta socjalna i obecnie sporna renta rodzinna przyznana w drodze wyjątku). Nie stwierdza się wszak rzeczy osądzonej (art. 365 i 366 k.p.c.).

Przechodząc do podstaw oceny, iż przedstawione zagadnienie nie budzi poważnych wątpliwości zauważyć należy, że Sąd doskonale zna treść przepisów prawa oraz orzecznictwa. W sprawie mają zastosowanie przepisy art. 101 pkt 1 i

134 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej. Sąd wie, że nie można zastosować art. 114 ust. 1g ustawy emerytalnej do sytuacji powódki, bo w sprawie nie miał zastosowania tryb wznowienia postępowania z art. 114. Wszak zagadnienie nie dotyczy stosowania art. 114 ust. 1g, a tylko „rozważenia istnienia okoliczności określonych w art. 114 ust. 1g. tejże ustawy w zw. z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ...”. Nie ma też wątpliwości, że Sąd może oceniać treść sporu z uwzględnieniem art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. Wątpliwości nie budzi również wypracowana w orzecznictwie zasada proporcjonalności na tle stosowania tej regulacji, w tym zwłaszcza w świetle sprawy *Moskal* i innych orzeczeń wskazanych w uzasadnieniu zagadnienia.

Skoro w tych zasadniczych kwestiach nie ma wątpliwości, to powstaje pytanie czy poważne wątpliwości istnieją w dalszej części przedstawionego zagadnienia.

Sąd Apelacyjny chce w istocie potwierdzenia dla zaprezentowanego w zagadnieniu stanowiska co do możliwości stosowania klauzuli z art. 114 ust. 1g ustawy przez analogię do sytuacji odwołującej się w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

Rola Sądu Najwyższego w procedurze pytania prawnego na podstawie art. 390 k.p.c. nie może jednak polegać tylko na wyrażeniu aprobaty dla określonego sposobu rozstrzygnięcia sprawy. Sednem pytania nie są wówczas poważne wątpliwości tylko kwestia czy sąd może stosować określone rozwiązanie. Stosowanie prawa należy do sądów powszechnych, co oznacza, że samodzielnie (suwerennie) stosują prawo. Tryb związania z art. 390 k.p.c. stanowi regulację wyjątkową. Zadanie Sądu Najwyższego w rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego nie może być redukowane do udzielenia akceptacji dla określonego zastosowania prawa, gdyż byłoby to rozstrzygnięcie sprawy, a nie rozstrzygnięcie poważnych wątpliwości prawnych w trybie pytania prawnego. Rolą Sądu Najwyższego nie jest zatem wyrażanie wsparcia dla sformułowanego przez sąd drugiej instancji własnego stanowiska co do właściwej wykładni przepisów ani rozwiązywanie zwykłych wątpliwości tego sądu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 marca 2011 r., II UZP 8/10, LEX nr 861473). Instytucja pytań prawnych, prowadząca do związania sądu orzekającego w danej sprawie poglądem Sądu Najwyższego

zawartym w podjętej uchwale, jest wyjątkiem od konstytucyjnej zasady podległości sędziów tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Powinna być zatem opisywana z pełnym uświadomieniem tej wyjątkowości, co z kolei nakazuje wyklądać przepis art. 390 § 1 k.p.c. w sposób jak najbardziej ścisły, bez żadnych koncesji na rzecz argumentów o nastawieniu celowościowym lub utylitarnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2010 r., III CZP 106/09).

Zasada proporcjonalności powinna być zakotwiczona w źródle prawa, w którym ma oparcie (uzasadnienie) i które określa jej znaczenie (legitymację) w danej sprawie.

Nie powinno być wątpliwości co do tego, że art. 101 pkt 1 ustawy jest regulacją odrębną (samodzielną) i nie ma wspólnego łącznika z postępowaniem wznowieniowym z art. 114 ustawy. Uprawnione jest również stwierdzenie, że nie można wydzielić (wyodrębnić) samej klauzuli z art. 114 ust. 1g ustawy i w takiej tylko postaci stosować ją do sytuacji z 101 pkt 1 ustawy, gdyż art. 114 ustawy nie ma w tej sprawie zastosowania. Na takie stosowanie tylko samej klauzuli (bez przepisu) nie pozwala systematyka ustawy z 17 grudnia 1998 r. Prawo ubezpieczeń społecznych jest regulacją ścisłą. Klauzule generalne (zwroty niedookreślone) stanowią w nim wyjątek, dlatego nie jest uprawnione stosowanie ich *per analogiam* poza granicami wyraźnego ustawowego upoważnienia. Granica stosowania klauzuli z art. 114 ust. 1g ustawy jest zatem ściśle związana z trybem wznowienia postępowania i przyznaniem świadczenia na skutek błędu organu rentowego.

Zmiana w prawie do świadczenia uzależnionego od niezdolności do pracy ma też swą regulację w art. 107 ustawy. Odrębność tej regulacji od art. 114 ustawy potwierdza orzecznictwo. Powiedziano, że wcześniejszy, choćby długotrwały stan częściowej niezdolności do pracy i korzystanie z tego tytułu z prawa do renty, ani zaawansowany wiek ubezpieczonego nie wykluczają negatywnego zweryfikowania uprawnień rentowych ubezpieczonego, a w szczególności w żadnym razie nie uzasadniają ustalenia dalszego prawa do renty ubezpieczonemu, który nie spełnia ustawowych warunków, o których mowa w art. 12 ustawy emerytalnej (zob. choćby wyroki Sądu Najwyższego z 4 grudnia 2018 r., I UK 344/17 i z 26 czerwca 2019 r., I UK 78/18).

Regulacje ubezpieczeń społecznych to domena ustawodawcy krajowego. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności może być stosowana przed ustawą krajową, lecz orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie są powszechnym (normatywnym) źródłem prawa. Każdorazowo jest to ocena indywidualnego naruszenia prawa przez państwo wobec skarżącego. Moc wiążąca wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który zasadniczo osądza tylko fakty, a nie prawo, dotyczy wyłącznie stron. Trybunał stwierdza naruszenie postanowień Konwencji przez pozwane państwo w indywidualnym stanie faktycznym wobec konkretnie określonych osób (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 stycznia 2013 r., III UZP 5/12 odmawiające podjęcia uchwały w podobnej kwestii).

Brakującej czy pożądanej regulacji nie może zastąpić też uchwała Sądu Najwyższego, gdyż również nie jest źródłem prawa powszechnego (art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej). Wiązałyby tylko w danej sprawie (art. 390 § 2 k.p.c.). Potwierdza to, że stosowanie prawa należy w pierwszej kolejności do Sądu powszechnego. Sąd nie jest zatem ograniczony w stosowaniu źródeł prawa, które uznaje za właściwe i uprawnione w odniesieniu do danego stanu faktycznego.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji.