

## POSTANOWIENIE

Dnia 13 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Romualda Spyt

w sprawie z wniosku J. B.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w W.  
w przedmiocie skargi na bezczynność organu rentowego, o rentę z tytułu  
niezdolności do pracy, odszkodowanie, zadośćuczynienie,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 13 marca 2019 r.,  
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]  
z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt III AUa [...],

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

## UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt III AUa [...], na skutek apelacji skarżącego J. B., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt XIV U [...], w zakresie punktów 1, 2 i 4, w ten sposób, że zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w W. z dnia 28 stycznia 2015 r. i zobowiązał organ rentowy do wydania w terminie dwóch miesięcy decyzji w przedmiocie wniosku J. B. z dnia 10 maja 2013 r. o przyznanie prawa do renty, stwierdzając, że niewydanie decyzji przez organ rentowy nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa (pkt I), w pozostałej części oddalił apelację (pkt II), rozstrzygając o kosztach postępowania (pkt III i IV).

Skarżący zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego co do pkt I, II i III. Zarzucono naruszenie przepisów prawa procesowego mające istotny wpływ na wynik sprawy,

to jest: 1) art. 378 § 1 k.p.c., art. 379 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c. przez ich niezastosowanie przez Sąd w zakresie, w jakim Sąd nie zbadał podniesionego przez wnioskodawcę w apelacji zarzutu nieważności postępowania opartego na braku umocowania pracowników ZUS do reprezentowania organu rentowego w postępowaniu toczącym się w oparciu o przepisy prawa krajowego i przepisy wspólnotowe o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, 2) art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. w związku z art. 477<sup>9</sup> § 4 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim Sąd nie dokonał wykładni art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. dotyczącej pozostawionej przez ustawodawcę judykaturze swobody wykładni tego przepisu w części dotyczącej przesłanek do zastosowania alternatywnego sposobu orzekania, w efekcie czego nie dokonał właściwej kontroli orzeczenia Sądu pierwszej instancji w zakresie niezastosowania przez ten Sąd art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. w części pozwalającej na wydanie orzeczenia co do istoty sprawy; 3) art. 203 k.p.c. w związku z art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c. w zakresie nierozpatrzenia zarzutów podniesionych w piśmie procesowym z dnia 5 kwietnia 2017 r.; 4) art. 328 § 2 k.p.c. w zakresie, w którym Sąd drugiej instancji nie sporządził uzasadnienia odnoszącego się do niewymienionych wyżej i oddalonych przez Sąd zarzutów apelacji. Ponadto zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest: (-) art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez nierozpatrzenie wszystkich zarzutów wobec wyroku Sądu pierwszej instancji podniesionych w trakcie postępowania apelacyjnego, (-) art. 5 w związku z art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz.Urz. UE L 13 z 19 stycznia 2000 r., s. 12); (-) art. 2 ust. 1, art. 46 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. EU L 200 z dnia 7 czerwca 2004 r., s. 1); (-) art. 2 ust. 1, ust. 2 i 4, art. 5 ust. 1, art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. EU L 284 z 30 października 2009 r., s. 1) w związku z decyzją nr 1/2012 Wspólnego Komitetu ustanowionego na podstawie Umowy między Wspólnotą Europejską i jej

państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konferencją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób; (-) art. 6 rozporządzenia 883/2004 oraz art. 1 ust. 1 i 2 rozporządzenia 987/2009 przez ich niezastosowanie; (-) art. 47 ust. 1, 4, 5 i 6, art. 48 ust. 1, 2, art. 50, art. 52 ust. 3 rozporządzenia 987/2009 przez ich niezastosowanie; (-) art. 107 § 1 k.p.a. w związku z art. 138 § 1 k.p.a. w związku z art. 124 w związku z art. 116 ust. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.) w związku z § 4 ust. 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r. Nr 237, poz. 1412) w związku z art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. przez ich niewłaściwe zastosowanie; (-) art. 65 § 1 k.p.a. w zw. z art. 124 i w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim Sąd drugiej instancji nie zweryfikował właściwości organu rentowego uprawnionego do prowadzenia postępowania w tej sprawie na podstawie zarządzenia nr 20 z dnia 11 lipca 2003 r. Prezesa ZUS; (-) art. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 511 ze zm.) oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w zakresie, w jakim Sąd nie zastosował tego przepisu; (-) art. 19 ust. 7 w związku z art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 6b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300) w zakresie, w jakim Sąd drugiej instancji nie dokonał weryfikacji zarzutu apelacji dotyczącego nieprawidłowego wyliczenia okresów składkowych i nieskładkowych; (-) art. 7 pkt 9 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim Sąd drugiej instancji nie zbadał wpływu ukończenia studiów na uczelni wyższej na łączny wymiar zapisanych na koncie ubezpieczonego okresów składkowych i nieskładkowych; (-) art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z § 21 i 22 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe w zakresie, w jakim Sąd drugiej instancji nie uwzględnił przedstawionych w trakcie postępowania dokumentów potwierdzających okresy zatrudnienia wnioskodawcy i nie zweryfikował błędnego

wyliczenia organu rentowego i Sądu pierwszej instancji co do okresów składkowych wnioskodawcy.

Skarżący wskazał również na wystąpienie nieważności postępowania, co zostało podniesione w apelacji, a czego Sąd drugiej instancji nie zbadał.

Skarżący we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazał, że podniesione w skardze zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego w większości są w sposób oczywisty zasadne, gdyż dotyczącą zagadnień bądź zarzutów apelacyjnych, co do których Sąd drugiej instancji w ogóle się nie odniósł lub je oddalił, nie podając podstawy prawnej, ani też nie dokonał wykładni przepisów prawa stanowiących podstawę takiego rozstrzygnięcia. Okoliczność ta, zdaniem skarżącego, czyni skargę oczywiście zasadną.

Ponadto jako kolejną przesłankę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazał nieważność postępowania ze względu na prowadzenie postępowania przed i z udziałem niewłaściwego organu rentowego, którym w przypadku skarżącego powinien być Oddział ZUS w T., Wydział Realizacji Umów Międzynarodowych, wskazany przez Prezesa ZUS w zarządzeniu nr 20 z dnia 11 lipca 2003 r. Zdaniem skarżącego, wniosek o przyznanie prawa do renty powinien zostać przekazany do Oddziału ZUS w T. i dalsze postępowanie powinno toczyć się przed tym organem rentowym, a następnie przez Sąd pierwszej i drugiej instancji z udziałem właściwego organu rentowego. Jako sąd właściwy dla takiego postępowania wskazano Sąd Okręgowy w W..

Skarżący wskazał również na wystąpienie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego związanego z wykładnią art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. w zw. z art. 477<sup>9</sup> § 4 k.p.c. w części dotyczącej przesłanek do zastosowania alternatywnego sposobu orzekania: (i) zobowiązania przez sąd organu do wydania decyzji lub orzeczenia w określonym terminie, lub (ii) orzeczenia przez sąd co do istoty sprawy; dodatkowo, na zagadnienie prawne związane z problemem stosowania art. 7, art. 47 ust. 1, 4, 5 i 6, art. 48 ust. 1 i 2, art. 50, art. 52 ust. 3 rozporządzenia 987/2009, w trakcie postępowania toczącego się ze skargi na bezczynność organu rentowego na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. w związku z art. 477<sup>9</sup> § 4 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 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.

Skarżący wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej oparł na twierdzeniu o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej, nieważności postępowania i występowaniu w sprawie istotnych zagadnień prawnych.

Odnosnie do twierdzenia skarżącego o nieważności postępowania, należy zauważyć, że prowadzenie postępowania administracyjnego przez niewłaściwy oddział ZUS nie oznacza nieważności postępowania przed Sąd pierwszej i drugiej instancji na podstawie art. 379 pkt 2 k.p.c. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 24 stycznia 2012 r., III UZP 3/11 (OSNP 2012 nr 15-16, poz. 197) wyjaśnił, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, nie będąc centralnym organem administracji państwowej został na mocy art. 66 ust. 4 ustawy systemowej wyposażony - w zakresie prowadzonej działalności - w środki prawne właściwe organom administracji publicznej, a więc przede wszystkim w prawo do wydawania decyzji administracyjnych. Skutkiem usytuowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wśród państwowych jednostek organizacyjnych jest to, że postępowanie przed Zakładem w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma charakter administracyjny i zgodnie z art. 83 ustawy systemowej kończy się wydaniem decyzji zaskarżalnej do sądu ubezpieczeń społecznych. W świetle art. 73 ustawy systemowej właściwym do jej wydania jest zasadniczo Prezes Zakładu, ale § 2 ust. 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 18, poz. 93), przewiduje w tym zakresie dekoncentrację kompetencji decyzyjnych, wyposażając Prezesa w prawo upoważnienia pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Przepis § 2 ust. 1 Statutu ZUS, wyposażający Prezesa Zakładu w prawo udzielania takich upoważnień, zamieszczony jest w załączniku do aktu prawnego mającego rangę rozporządzenia

właściwego ministra, wydanego na podstawie zgodnej z art. 92 Konstytucji RP delegacji ustawowej (art. 74 ust. 5 ustawy systemowej) i nie jest sprzeczny z art. 268a k.p.a., który stanowi, że organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważnić pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Sąd Najwyższy podkreślił, że oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie mają samodzielnych, niezależnych od Zakładu jako osoby prawnej kompetencji, ale że ich zadania są emanacją zadań Zakładu, a powołanie (wyodrębnienie) ich w strukturze Zakładu ma na celu jedynie funkcjonalną decentralizację obsługi ubezpieczonych. Na taki właśnie status terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zwraca uwagę judykatura. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 16 maja 2002 r., II UKN 462/01 (OSNP 2004 nr 1, poz. 11) zważył, że wprowadzie Zakład Ubezpieczeń Społecznych swoje zadania w zakresie ubezpieczeń społecznych wykonuje za pośrednictwem między innymi oddziałów, niemniej jednak to nie oddziały Zakładu są odrębnymi organami rentowymi, ale Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako zorganizowana całość. Konstatacja ta skłoniła Sąd Najwyższy do przyjęcia, że zmiany, jakie zaszły we właściwości oddziałów Zakładu na terenie województwa [...] i [...] w 1999 roku, nie mogą być w żadnym razie kwalifikowane jako powodujące nieważność postępowania w sytuacji, gdy przed sądem ubezpieczeń społecznych Zakład był reprezentowany przez pracownika oddziału, który wydał zaskarżoną decyzję, a który to oddział w chwili rozpoznawania sprawy w postępowaniu apelacyjnym nie był już właściwy.

W konkluzji, z punktu widzenia prawa materialnego organem rentowym jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako osoba prawna. Natomiast wyodrębnienie oddziałów ZUS występuje tylko w stosunkach procesowych (art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.) i nie jest koherentne z unormowaniami prawa materialnego regulującymi ustrój, kompetencje i funkcjonowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, które status organu rentowego wiążą z Zakładem jako osobą prawną, a nie jego terenowymi jednostkami organizacyjnymi. W kwestii zaś pełnomocnictwa – do jego udzielenia jest uprawniony zarówno kierownik oddziału terenowego ZUS, jak i prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Powyższe oznacza, że Zakład Ubezpieczeń

Spółecznych, działający przez swój oddział terytorialny - Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w W., miał zdolność sądową i procesową, a jego pełnomocnik był należycie umocowany.

Biorąc to pod uwagę nie można skutecznie zarzucać, że w sprawie doszło do nieważności postępowania z przyczyn określonych w art. 379 pkt 2 k.p.c. z uwagi na prowadzenie postępowania z udziałem niewłaściwego organu rentowego.

Jeżeli chodzi o twierdzenie skarżącego o występowaniu w sprawie istotnych zagadnień prawnych, to wskazać należy, że przepis mający być przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego w ramach przesłanki wynikającej z art. art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. musi należeć do katalogu przepisów, których naruszenie przez sąd drugiej instancji zarzucono w ramach podstawy skargi (postanowienia Sądu Najwyższego z 4 września 2002 r., I PKN 682/01, OSNP 2004 nr 12, poz. 211; z 28 lutego 2012 r., I PK 122/11, LEX nr 1215113). Zgodnie bowiem z art. 398<sup>13</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Niemożliwe jest więc przyjęcie skargi do rozpoznania ze względu na okoliczności, które wykraczają poza podstawy tego środka zaskarżenia, a więc nie mogą być uwzględnione przy jego rozpoznaniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 21 marca 2014 r., II PK 287/13, LEX nr 2008658; z 23 września 2008 r., I PK 80/08, LEX nr 784907; z 26 września 2005 r., II PK 98/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 243).

W podstawach skargi brak zarzutu naruszenia art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. Przepis ten został powiązany jedynie z zarzutem naruszenia przepisu postępowania powołującym się na to, że Sąd drugiej instancji nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 378 § 1 k.p.c., nie dokonując wykładni art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. Oznacza to, że w sprawie nie występuje zagadnienie prawne skonstruowane na jego tle, gdyż rozstrzygnięcie przedstawianych wątpliwości nie będzie miało wpływu na wynik sprawy.

Dodać też trzeba, że gdy idzie o przesłankę występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.), to, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego, podstawy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie mogą stanowić wątpliwości skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze prostego zastosowania

przepisów (postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 grudnia 2004 r., I UK 187/04, niepubl.; z 16 marca 2009 r., III UK 90/08, LEX nr 707909; z 25 stycznia 2012 r., II UK 232/11, LEX nr 1215437; z 14 marca 2012 r., I PK 185/11, LEX nr 1214540). Przepis art. 477<sup>14</sup> § 3 k.p.c. nie budzi wątpliwości. Rozstrzygając w sprawie wszczętej na skutek bezczynności organu rentowego, sąd nie jest związany żądaniem odwołującego się co do rodzaju orzeczenia i kieruje się w tym zakresie tym, czy przeprowadzone postępowanie administracyjne dawało podstawę do merytorycznego rozstrzygnięcia, a okoliczność ta jest uzależniona między innymi od przedłożenia przez odwołującego się w postępowaniu administracyjnym dowodów wymaganych dla ustalenia prawa.

Przechodząc do kolejnej kwestii, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, oczywista zasadność skargi kasacyjnej, uzasadniająca przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, występuje wtedy, gdy bez pogłębionej analizy zastosowanych przez sąd przepisów prawa materialnego i bez wnikania w szczegóły postępowania dowodowego – dla oceny naruszenia przepisów prawa procesowego, można stwierdzić zasadność przytoczonych podstaw kasacyjnych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2007 r., II UK 45/07, LEX nr 898439). Powołanie się na tę przesłankę przedsądu zobowiązuje skarżącego do przedstawienia wyводу prawnego, że skarga jest oczywiście uzasadniona, przy czym o ile dla uwzględnienia skargi kasacyjnej wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla jej przyjęcia do rozpoznania konieczne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego polegającego na jego oczywistości, widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 16 września 2003 r., IV CZ 100/03, LEX nr 82274). Skarżący nie wykazał we wniosku kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów wskazanych w podstawach kasacyjnych. We wniosku ograniczono się do jedynie stwierdzenie, że „Przedstawione w skardze zarzuty naruszenia prawa materialnego i procesowego w większości są w sposób oczywisty zasadne, gdyż dotyczą zagadnień bądź zarzutów apelacyjnych, co do których Sąd drugiej instancji w ogóle się nie odniósł lub je oddalił nie podając podstaw prawnych, ani też wykładni przepisów prawa stanowiących podstawę takiego rozstrzygnięcia”, nie wskazał natomiast

argumentów dowodzących tezy o oczywistej zasadności skargi kasacyjnej. Nie sposób też nie dostrzec, że w świetle poczynionych wyżej uwag pominięcie przez Sąd drugiej instancji „zagadnień bądź zarzutów apelacyjnych” nie powoduje, że skarga kasacyjna jest oczywiście zasadna.

W związku z powyższym, na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., orzeczono jak w sentencji.