

Sygn. akt II USK 173/22

POSTANOWIENIE

Dnia 14 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania J.P.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Warszawie
o rentę z tytułu niezdolności do pracy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 14 grudnia 2022 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 5 listopada 2021 r., sygn. akt III AUa 231/17,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 5 listopada 2021 r. oddalił apelację wniesioną przez ubezpieczonego J.P. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 16 listopada 2016 r., oddalającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Warszawie z dnia 30 marca 2011 r., którą organ rentowy odmówił przyznania ubezpieczonemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Ubezpieczony J.P. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 5 listopada 2021 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest art. 14 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 379 pkt 5 k.p.c. i art. 316 § 1 k.p.c.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych, które zawarł w pytaniach: 1) „Czy brak powiadamiania ustanowionego przez stronę pełnomocnika o terminach rozpraw i wszelkich innych czynnościach w pierwszej instancji (pomimo ważnego i nigdy nie cofniętego pełnomocnictwa) oraz pomijanie go przez część postępowania toczącego się w drugiej instancji stanowi przesłankę nieważności postępowania w rozumieniu art. 379 pkt. 5 k.p.c.?” 2. „Czy możliwe jest naprawienie błędów proceduralnych (pominięcie toku instancyjnego poprzez brak wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika) popełnionych w trakcie procedowania sprawy przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych podczas postępowania sądowego toczącego się na skutek odwołania od decyzji ZUS? Czy naruszenie procedury postępowania wskazanej w art. 14 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi o nieważności decyzji wydanej z naruszeniem procedury jej wydawania?” 3. „Czy mianem akt rentowych może zostać uznany nieokreślony (tj. nieponumerowany, nieopisany i nie zachowujący chronologii) zbiór dokumentów złożony z kserokopii pochodzących z akt rentowych odwołującego? Czy w sytuacji przedstawienia akt rentowych w niewłaściwej formie Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jest władny do zobowiązania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do ich korekty, polegającej m.in. na ponumerowaniu i opisanu przedłożonych dokumentów?”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). Wypada również dodać, iż zgodnie z art. 398⁴ § 2 k.p.c., określającym wymogi formalne skargi kasacyjnej, skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Należy zatem stwierdzić, że wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej

jedna z okoliczności wymienionych w powołanym wcześniej art. 398⁹ § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie winno zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Skarga kasacyjna nie jest bowiem (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Wypada również przypomnieć, że w przypadku powoływania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, w uzasadnieniu wniosku (sporządzonym odrębnie od uzasadnienia podstaw kasacyjnych) winno zostać sformułowane zagadnienie prawne oraz przedstawione argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Zgodnie ze stanowiskiem jednolicie wyrażanym w judykaturze, oznacza to w praktyce, że zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., II UR 5/96, OSNAPiUS 1997 nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, nie sprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się zaś w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty

przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467, czy też z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468).

Zdaniem Sądu Najwyższego, żaden z przedstawionych przez skarżącego problemów nie wyczerpuje przesłanek istotnego zagadnienia prawnego rozumianego w sposób wyżej opisany.

Odnosząc się do pierwszego z nich, Sąd Najwyższy stwierdza, że nie mieści się on w ustaleniach faktycznych dokonanych przez Sąd drugiej instancji. Sąd ten ustalił bowiem, że adw. W.Z. jako pełnomocnik ustanowiony w dniu 14 października 2011 r. reprezentował skarżącego w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem wniesionym od decyzji organu rentowego z dnia 28 października 2010 r. (sprawa o sygnaturze akt XIV U 151/11). Do sprawy tej pierwotnie dołączono zaś - do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia (postanowieniem z dnia 20 lipca 2011 r. na podstawie art. 219 k.p.c.) - sprawę z odwołania skarżącego od decyzji organu rentowego z dnia 30 marca 2011 r. (o sygnaturze akt XIV U 1181/11). W związku z tym, że w wyroku wydanym w sprawie XIV U 151/11 Sąd Okręgowy orzekł jednak wyłącznie w sprawie odwołania od decyzji z dnia 28 października 2010 r., po rozpoznaniu apelacji od tego wyroku została założona nowa sprawa pod sygnaturą akt XIV U 3462/15, której przedmiotem było rozpoznanie (dotychczas nierozpoznanego) odwołania od decyzji z dnia 30 marca 2011 r. (pierwotnie zarejestrowanego pod sygnaturą XIV U 1181/11). W protokole rozprawy, przeprowadzonej w tej sprawie w dniu 18 kwietnia 2016 r., skarżący złożył zaś oświadczenie, że „nie będzie ustanawiał w tej sprawie pełnomocnika i nie wnosi o to, aby adw. Z., który reprezentował go w sprawie XIV U 151/11, był powiadomiony o terminie”. W dalszym toku postępowania w tej sprawie skarżący samodzielnie składał pisma procesowe, wnioski na rozprawach, w których przedstawiał swoje stanowisko i żądania w sposób zrozumiały i klarowny. Samodzielnie też sporządził i wniósł apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji z dnia 16 grudnia 2016 r. i na żadnym etapie tego postępowania nie podnosił zastrzeżeń co do braku udziału w postępowaniu pełnomocnika, który miałby go reprezentować. Następnie w dniu 23 listopada 2018 r. skarżący udzielił adw. P.P. pełnomocnictwa do reprezentowania

go w postępowaniu apelacyjnym, które trwało do dnia 10 grudnia 2018 r. W dniu 5 września 2019 r. udzielił natomiast pełnomocnictwa adw. W.K., który po raz pierwszy na rozprawie w dniu 12 września 2019 r. podniósł zarzut nieważności przed Sądem Okręgowym.

Przedstawione wyżej ustalenia faktyczne potwierdzają zatem, że skarżący nie był w sprawie o sygnaturze akt XIV U 3462/15, na etapie jej rozpoznawania przez Sąd pierwszej instancji, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika. Nie istnieje w związku z tym potrzeba rozstrzygnięcia problemu prawnego podniesionego w pierwszym ze sformułowanych przez skarżącego pytań, skoro w sprawie nie wystąpiła opisywana w tym pytaniu sytuacja procesowa, która miałaby świadczyć o nieważności postępowania z powodu pozbawienia strony możliwości obrony swoich praw (art. 379 § 5 k.p.c.).

Niezależnie od tej konstatacji Sąd Najwyższy zauważa, że skoro skarga kasacyjna przysługuje od orzeczeń sądu drugiej instancji (art. 398¹ § 1 k.p.c.), to wyłączone jest bezpośrednie badanie w postępowaniu kasacyjnym naruszenia przepisów postępowania przez sąd pierwszej instancji, w tym prowadzących do nieważności postępowania. Kwestia ta może podlegać badaniu i rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy jedynie pośrednio, przez przytoczenie przez skarżącego w ramach procesowej podstawy zaskarżenia stosownego zarzutu naruszenia przez sąd odwoławczy art. 378 § 1 lub art. 386 § 2 k.p.c. i wykazania, że to uchybienie sądu drugiej instancji mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. To oznacza, że Sąd Najwyższy jest uprawniony do badania nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji jedynie w ramach kontroli pośredniej, to jest w sytuacji, w której skarżący w ramach drugiej podstawy kasacyjnej z art. 398³ § 1 k.p.c. zarzuca sądowi drugiej instancji naruszenie art. 386 § 2 k.p.c. (lub art. 378 § 1 k.p.c.) przez nieuwzględnienie nieważności postępowania przed sądem pierwszej instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lipca 2009 r., I UK 63/09, LEX nr 529764; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2021 r., II PSKP 26/21, OSNP 2022 nr 2, poz. 12). Takie zarzuty nie zostały jednak podniesione w skardze kasacyjnej, której przyjęcia do rozpoznania dotyczy oceniany wniosek.

Co do drugiego ze sformułowanych przez skarżącego pytań podkreślenia wymaga z kolei, że zasada rozstrzygania przez sąd powszechny w postępowaniu

cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego oznacza, że indywidualna norma prawna zawarta w orzeczeniu sądu ma charakter materialny, ustalający treść indywidualnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego, natomiast jej ewentualne wady wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed tym organem pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania. Przepisy o postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie przewidują co do zasady możliwości orzekania o nieważności decyzji administracyjnej przez sąd powszechny, a sąd ubezpieczeń społecznych orzeka o istocie przedmiotu odwołania, jaką jest istnienie (nieistnienie) określonego prawa lub zobowiązania (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2018 r., I UK 306/17, LEX nr 2559397).

Wypada też podkreślić, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, bowiem tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisów innych aktów prawnych regulujących postępowanie przed organem rentowym. Zasadę posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego wyrażono w art. 180 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. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii spraw. W orzecznictwie nie budzi bowiem wątpliwości, że odwołanie pełni rolę pozwu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPIUS 1999 nr 16, poz. 529 oraz postanowienie z dnia 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 173), a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe skupia się zatem na wadach wynikających z

naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że 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 (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108; z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65 oraz postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 529; z dnia 29 maja 2006 r., 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., LEX nr 577824; z dnia 20 marca 2014 r., III UK 100/13, OSNP 2015 nr 7, poz. 98). Stwierdzenie takiej wady następuje jednak tylko dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla tego tylko postępowania. Do takich wad zalicza się zwłaszcza brak organu powołanego do orzekania w określonej materii oraz niezastosowanie jakiejkolwiek procedury. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2005 r., IV CK 12/05 (LEX nr 180909) stwierdzono, że kompetencja sądu cywilnego do orzekania w poddanej jego osądowi sprawie o uznaniu decyzji administracyjnej za pozbawioną skuteczności zachodzi tylko w przypadkach kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny), tj. w razie wydania decyzji przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiejkolwiek procedury albo w przypadku oczywistego braku prawa materialnego administracyjnego. Koncepcja bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczy więc wad decyzji, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny z punktu widzenia podstawowych cech kreatywnych przesądzających o bycie prawnym aktem administracyjnym w ogóle (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008 nr 3, poz. 30). W postanowieniu z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 356/01 (OSNAPiUS 2004 nr 3, poz. 52) Sąd Najwyższy stwierdził zaś, że w wypadkach innych wad,

w tym wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. i w przepisach, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., konieczne jest wszczęcie odpowiedniego postępowania administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności decyzji i wyeliminowania jej z obrotu prawnego. 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 ubezpieczeń społecznych nie przewidziano stwierdzania nieważności decyzji organu, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2019 r., I UK 114/18, LEX nr 2652333). Obowiązkiem sądu w granicach wyznaczonych decyzją i wniesionym odwołaniem jest stwierdzenie, czy decyzja jest zgodna z przepisami prawa materialnego. Z kolei postępowanie toczące się w trybie art. 158 k.p.a. jest jednym z trybów pozaodwoławczych; nie jest kontynuacją rozpoznawania sprawy będącej przedmiotem decyzji administracyjnej, lecz sprawą „w przedmiocie stwierdzenia nieważności” tej decyzji, które - z mocy art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a. - może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w tym Kodeksie lub w ustawach szczególnych. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest więc postępowaniem administracyjnym ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Rozstrzygnięcie kończące to postępowanie następuje w drodze decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) podejmowanej przez organ administracji publicznej (art. 156 § 1 k.p.a.), toteż orzekanie w tej kwestii samodzielnie przez sąd powszechny byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu administracji publicznej. Dopiero od decyzji wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stronie przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (por. uchwałę składu siedmiu sędziów - mającą moc zasady prawnej - z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/11, OSNP 2011 nr 7-8, poz. 233).

W okolicznościach faktycznych sprawy przedmiotem kontroli Sądów obu instancji była decyzja organu rentowego odmawiająca przyznania skarżącemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z tej przyczyny, że nie został on uznany za osobę niezdolną do pracy. Sądy bez wątplenia przeprowadziły natomiast tę kontrolę, dokonując stosownych ustaleń na podstawie wniosków wynikających z

opinii biegłych lekarzy oceniających stan zdrowia skarżącego i jego zdolność do pracy, które zostały uwzględnione w ramach subsumcji pod właściwe przepisy prawa materialnego określające ustawowe przesłanki prawa do renty (art. 12, art. 13 i art. 57 ustawy o emeryturach i rentach). Znamienne jest przy tym, że również żaden z tych przepisów nie został powołany w podstawach zaskarżenia. Tymczasem w myśl art. 398¹³ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw, co oznacza, że nie może uwzględniać naruszenia żadnych innych przepisów niż wskazane przez skarżącego. Sąd Najwyższy nie jest bowiem uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów lub też stawiania hipotez co do tego, jakiego aktu prawnego (przepisu) dotyczy podstawa skargi.

Kwestia opisana w trzecim ze sformułowanych przez skarżącego pytań w ogóle nie może zaś być oceniana jako istotne zagadnienie prawne. To, czy akta rentowe są ponumerowane, czy też nie, jest bez znaczenia. Znaczenie (dowodowe) ma bowiem jedynie zawartość tych akt, która podlega ocenie sądu rozpoznającego odwołanie pod kątem przydatności dla rozstrzygnięcia sprawy.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że skarżący nie wykazał potrzeby poddania jego skargi kasacyjnej merytorycznemu rozpoznaniu. Dlatego, opierając się na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji postanowienia.

as

I.n