

POSTANOWIENIE

Dnia 22 czerwca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania S. N.
od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Radomiu
o wznowienie postępowania i wysokość emerytury,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 22 czerwca 2016 r.,
na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się
od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie
z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt III AUa 304/15,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. oddala wniosek organu rentowego o zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wyrokiem z dnia 17 czerwca 2015 r. oddalił apelację wniesioną przez ubezpieczonego S. N. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Radomiu z dnia 9 lutego 2015 r., oddalającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Radomiu z dnia: 3 czerwca 2014 r., 25 czerwca 2014 r. i 10 lipca 2014 r. Decyzją z dnia 3 czerwca została przyznana ubezpieczonemu emerytura od dnia 1 kwietnia 2014 r., decyzją z dnia 25 czerwca 2014 r. podjęto wypłatę emerytury od dnia 1 kwietnia 2014 r., natomiast decyzją z dnia 10 lipca 2014 r. wznowiono postępowanie co do prawomocnej

decyzji z dnia 23 marca 2010 r. oraz uchylono ją i odmówiono przyznania ubezpieczonemu prawa do emerytury od dnia 1 marca 2010 r.

Ubezpieczony S. N. wniósł do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 17 czerwca 2015 r., zaskarżając ten wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, to jest art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Uzasadniając wniosek o przyjęcie jego skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący powołał się na występowanie w sprawie zagadnienia prawnego, dotyczącego sposobu ustalenia uprawnień do emerytur dla osób, którym przysługuje prawo do emerytury z więcej niż jednego źródła. Istotnym zagadnieniem prawnym, które uzasadnia przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest również, zdaniem skarżącego, zakres uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych do dowolnego ingerowania w podjęte już decyzje emerytalne, które ustalają prawa osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych. Zasadne jest zatem zbadanie przez Sąd Najwyższy, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych może w dowolny sposób kształtować indywidualne prawa obywateli, wynikające z prawomocnych decyzji ZUS oraz jak powyższa sytuacja ma się do zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady zaufania obywateli do organów administracji publicznej wyrażonych w art. 2 oraz art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zasadne jest również zbadanie sprawy pod kątem stosunku zasady praw słuszenie nabytych do decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych będących podstawą niniejszej skargi kasacyjnej.

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 o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (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, skarżący ma w tym zakresie obowiązek wywiedzenia i uzasadnienia występującego w sprawie problemu prawnego w sposób zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (por. pośród wielu postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, niepublikowane; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 296/11, LEX nr 1214580; z dnia 11 czerwca 2013 r., II UK 71/13, LEX nr 1331300). Oznacza to w praktyce, iż 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, oceniany wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia przedstawionych wyżej kryteriów. Skarżący wskazuje wprawdzie cały szereg problemów, jednakże poprzestaje wyłącznie na ich zasygnalizowaniu. Poza powołaniem dwóch przepisów Konstytucji RP nie wymienia też żadnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, na kanwie których byłoby konstruowane sugerowane przez niego zagadnienie prawne. Wniosek nie zawiera też jakiegokolwiek juretrycznej argumentacji wykazującej możliwość różnorodnej oceny zawartych w nim problemów, nazwanych przez skarżącego istotnymi zagadnieniami prawnymi. Tymczasem, w myśl art. 398⁴ § 2 k.p.c., oprócz wymagań przewidzianych w § 1 tego przepisu, skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Jest to szczególne i samoistne wymaganie skargi kasacyjnej, którego nie można mylić z wymaganiem konstrukcyjnym dotyczącym przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c.). Wymaganie wynikające z art. 398⁴ § 2 k.p.c. wiąże się bowiem wyłącznie z instytucją przesądu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednolicie podkreśla się zaś w tym względzie, że ze względu na odmienny cel instytucji przesądu oraz jej odrębne i kwalifikowane przesłanki określone w

art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c., wskazanie i uzasadnienie okoliczności, które miałyby decydować o poddaniu skargi kasacyjnej merytorycznej ocenie, nie może polegać na odwołaniu się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Za prawidłowo sporządzoną skargę kasacyjną można zatem uznać tylko taką skargę, w której oba te wymagania są spełnione oddzielnie (odrębnie) i autonomicznie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08, LEX nr 424365). W ramach oceny, czy skarga kasacyjna może być przyjęta do rozpoznania, nie jest natomiast rzeczą Sądu Najwyższego doszukiwanie się w uzasadnieniu podstaw kasacyjnych argumentacji mającej wykazać istnienie zagadnienia prawnego, które miałoby istotny charakter, czy też wątpliwości dotyczących wykładni określonego przepisu, ponieważ że na tym etapie postępowania (przesąd) podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie nie podlegają jeszcze badaniu (por. pośród wielu postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 2010 r., II UK 274/09, LEX nr 585794). Wynika to stąd, że na tym etapie przedmiotem badania dokonywanego przez Sąd Najwyższy jest jedynie to, czy wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej wskazuje i wykazuje choć jedną z podstaw (przesłanek) przedsądu wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. Podstawy kasacyjne stanowią zaś odrębny od przesłanek przedsądu element skargi, w związku z czym nie zastępują one (ani ich uzasadnienie) i nie mogą zastąpić przesłanek przedsądu. Innymi słowy, podstawy kasacyjne podlegają rozpoznaniu dopiero po przyjęciu skargi kasacyjnej do rozpoznania. Już zatem tylko z tych przyczyn oceniana skarga kasacyjna nie może zostać poddana merytorycznemu rozpatrzeniu w postępowaniu kasacyjnym.

Niezależnie od tego Sąd Najwyższy stwierdza, że odpowiedź na pierwsze ze sformułowanych przez skarżącego pytań dotyczących sposobu ustalenia uprawnień do emerytur osób, którym przysługuje prawo do emerytury z więcej niż jednego źródła jest oczywista, gdyż wynika z regulacji art. 5 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym okresów służby w Policji nie uwzględnia się przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz obliczaniu ich wysokości, jeżeli z ich tytułu ustalono prawo do świadczeń pieniężnych określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym osób, o których mowa w art. 2 ust. 2.

Druga kwestia, to jest zakres uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych do dowolnego ingerowania w podjęte już decyzje emerytalne, które ustalają prawa osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczeń społecznych, była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa. Przyjmuje się w nim, że decyzje organu rentowego powinny być zgodne z prawem, a gdy nie są, to powinny być weryfikowane i korygowane, przy czym zasada ta działa w obie strony, czyli nie tylko na korzyść ubezpieczonego. Brak jest uzasadnienia dla konserwowania wadliwych z przyczyn materialnoprawnych decyzji przyznających świadczenia z ubezpieczenia społecznego lub świadczenia zawyżone. W zwykłym postępowaniu administracyjnym do takiej sytuacji z reguły zastosowanie ma przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jednakże wobec szczególnej regulacji i ustroju odwoławczego nie może on mieć bezpośredniego zastosowania w sprawach z ubezpieczenia społecznego (art. 180 k.p.a.; art. 124 ustawy emerytalnej; art. 83-83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych). Niestosowanie procedury administracyjnej dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na naruszenie prawa materialnego nie oznacza, że w sprawach z ubezpieczenia społecznego wadliwe decyzje nie mogą być weryfikowane. Jedną z podstaw takiej sanacji może być także art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. W orzecznictwie oraz w doktrynie (por. K. Antonów, Ponowne ustalenie prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, PS 2009/1) przyjmuje się szerokie rozumienie „ujawnionych okoliczności”, bowiem obejmują one także uchybienia prawa materialnego. Czyli dopuszczalne jest ponowne ustalenie prawa do świadczenia z tytułu ubezpieczenia rentowego również na niekorzyść ubezpieczonego, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że świadczenie było zawyżone, na przykład ze względu na nieprawidłowe ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub ustalenie wskaźnika wysokości podstawy wymiaru. Wynika to z tego, że rola ZUS jest inna niż organu administracyjnego, gdyż nie chodzi o typowe sprawy administracyjne. Nie stosuje więc w pełni i ściśle procedury administracyjnej. Funkcja organu rentowego jest w dużym stopniu odrębna i samodzielna. Potwierdza to sądowe postępowanie odwoławcze, ponieważ gdy organ rentowy wydaje kolejną decyzję ze względu na wadliwość materialnoprawną poprzedniej decyzji, to ubezpieczonemu przysługuje

prawo kontroli tej decyzji w sądowym postępowaniu odwoławczym. Decyzja organu rentowego nie ma powagi rzeczy osądzonej i w związku z tym nie można skutecznie powoływać się na prawo do świadczeń ustalone błędną decyzją organu rentowego, jeżeli nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione było nabycie prawa i która po ujawnieniu błędu została z urzędu zmieniona (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 24 marca 2003 r., II UK 393/02, OSNP 2004 nr 9, poz. 163 i z dnia 29 stycznia 2014 r., I UK 375/13, a także wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 22 października 2013 r., III UK 162/12 i z dnia 20 marca 2014 r., III UK 100/13).

Co do ostatniej kwestii podniesionej we wniosku skarżącego, związanej z zasadą ochrony praw nabytych, należy natomiast zauważyć, iż pozostaje ona poza okolicznościami faktycznymi niniejszej sprawy.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy uznał, iż skarżący nie wykazał potrzeby rozpoznania jego skargi kasacyjnej. Dlatego, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., orzekł jak w sentencji. W odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., mając na względzie fakt, iż organ rentowy w odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego domagał się jedynie oddalenia skargi kasacyjnej i tylko z tym wnioskiem wiązał równocześnie sformułowany wniosek o zasądzenie od skarżącego na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego. Sąd Najwyższy podziela zaś jednolicie prezentowany w judykaturze pogląd, że nie ma podstaw do przyznania kosztów postępowania kasacyjnego stronie, która w odpowiedzi na skargę kasacyjną nie dostrzegła wad tej skargi uniemożliwiających jej przyjęcie do merytorycznego rozpoznania, a wniosek o koszty wiąże z innym oczekiwanym rozstrzygnięciem (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2012 r., II CSK 397/12, LEX nr 1288636 oraz orzecznictwo tam powołane).