

Postanowienie z dnia 29 maja 2006 r.

I UK 314/05

Dopuszczalna jest skarga kasacyjna (art. 398¹ § 1 k.p.c.) na postanowienie sądu drugiej instancji oddalające zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji odrzucające odwołanie od decyzji organu rentowego na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie: SN Józef Iwulski (sprawozdawca), SA Romualda Spyt.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 maja 2006 r. sprawy z odwołania Bolesława S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w O. o rentę socjalną, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonego od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 lipca 2005 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną i zasądził od Skarbu Państwa (Sąd Apelacyjny w Białymstoku) na rzecz adwokata Jerzego D. kwotę 120 zł tytułem kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

U z a s a d n i e

Postanowieniem z dnia 29 lipca 2005 r. [...] Sąd Apelacyjny w Białymstoku w sprawie z wniosku Bolesława S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Olsztynie o rentę socjalną, oddalił zażalenie wnioskodawcy na postanowienie Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2005 r. [...], odrzucające odwołanie wnioskodawcy od decyzji ZUS Oddziału w O. z dnia 6 czerwca 2005 r.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo odrzucił odwołanie wnioskodawcy, gdyż z art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. wynika, iż sąd odrzuci odwołanie w sprawie o świadczenie z ubezpieczenia społecznego, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli osoba zainteresowana nie wniosła sprzeciwu od tego orzeczenia do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i odwołanie jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia. Wnioskodawca złożył odwołanie od decyzji organu rentowego odmawiającej mu prawa do renty socjalnej. Podstawę decyzji stanowiło orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, który uznał wnioskodawcę za osobę częściowo niezdolną do pracy. Konieczną przesłanką nabycia prawa do renty socjalnej jest natomiast ustalenie całkowitej niezdolności do pracy (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej, Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.). Wnioskodawca nie wniósł sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika do komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a jego odwołanie opiera się wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia. Odwołujący się uważa bowiem, że jest całkowicie niezdolny do pracy. Ustalenie stopnia niezdolności do pracy jest elementem orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, co wynika z art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.). Według Sądu Apelacyjnego, skoro wnioskodawca nie wniósł sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, a jego odwołanie oparte jest wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia, to Sąd pierwszej instancji prawidłowo odrzucił odwołanie.

Od postanowienia Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł ubezpieczony, który zarzucił naruszenie: 1) art. 45 Konstytucji RP, art. 477⁹ § 3¹ i art. 382 k.p.c., przez uznanie, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo odrzucił odwołanie z uwagi na niezłożenie sprzeciwu do komisji lekarskiej, gdy tymczasem skarżący nie przedstawił żadnych zarzutów wobec orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, a jedynie nie zgadzał się z decyzją ZUS; 2) art. 227 i 233 k.p.c., przez nieuwzględnienie wszystkich dowodów, w tym nieprzeprowadzenie dowodu na istnienie niezdolności do pracy na podstawie innego tytułu niż orzeczenie lekarza orzecznika ZUS; 3) art. 5 k.p.c., przez nieudzielenie skarżącemu pouczenia o konieczności uzyskania zaświadczenia o niepełnosprawności, a więc w innym postępowaniu niż przed orzecznikiem ZUS i komisją do spraw inwalidztwa. W uzasadnieniu podstaw kasacyjnych skarżący podniósł, że Sąd Apelacyjny nie zwrócił uwagi na to, iż ubezpieczony nie kwestionował orzeczenia lekarza orzecznika a jedynie chciał zmiany decyzji ZUS i przyznania mu renty. Przepisy umożliwiające otrzymanie renty socjalne są „dwutorowe”. Z jednej strony, podstawą jest ustawa o rentach socjalnych przewidująca przesłankę całkowitej niezdolności do pracy, co ustala lekarz orzecznik ZUS. Z drugiej jednak strony, ustawa o

pomocy społecznej zrównuje umiarkowany stopień niepełnosprawności z całkowitą niezdolnością do pracy. Ustalenie przez lekarza orzecznika ZUS, że skarżący jest częściowo niezdolny do pracy, dla „człowieka pokroju” skarżącego niczym nie różni się od umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. W tej sytuacji skarżący po otrzymaniu orzeczenia lekarza orzecznika ZUS uznał, że ma takie samo orzeczenie, jakie było podstawą przyznania mu renty socjalnej do 12 czerwca 2005 r. Według ubezpieczonego, Sąd Okręgowy powinien na podstawie art. 5 k.p.c. pouczyć go o wspomnianych „różnicach” albo ustanowić mu pełnomocnika z urzędu. Skarżący uważa, że nie miał obowiązku złożenia sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS, gdyż nie miał zamiaru podważania tego orzeczenia, a swego odwołania nie opierał na zarzutach dotyczących niezdolności do pracy. Nie zaskarżył orzeczenia lekarza orzecznika, gdyż nie mógł wiedzieć, że wyłącznie od tej czynności zależeć będzie możliwość powołania się na argumentację dotyczącą stanu zdrowia. W pouczeniu na druku orzeczenia lekarza orzecznika ZUS jest jedynie wskazanie możliwości wniesienia sprzeciwu. Nie ma natomiast stwierdzenia, że brak jego wniesienia powoduje niemożność oparcia odwołania na zarzutach dotyczących stanu zdrowia. Równoprawny tytuł do stwierdzenia niezdolności do pracy i przyznania renty socjalnej stanowią orzeczenia o stopniu niepełnosprawności i o niezdolności do pracy, a także orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów wydane przed dniem wejścia w życie ustawy o rencie socjalnej. Ustawa ta weszła w życie w dniu 1 października 2003 r., natomiast skarżący posiadał orzeczenie z dnia 12 czerwca 2002 r. o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności do dnia 12 czerwca 2005 r. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 ze zm.), całkowita niezdolność do pracy to, zarówno całkowita niezdolność do pracy w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach, jak i zaliczenie do I lub II grupy inwalidów albo legitymowanie się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy rozważyć dopuszczalność skargi kasacyjnej. Zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c., od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia

postępowania kończących postępowanie w sprawie strona, Prokurator Generalny lub Rzecznik Praw Obywatelskich może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Skarga ubezpieczonego została wniesiona od postanowienia Sądu drugiej instancji oddalającego zażalenie na postanowienie o odrzuceniu odwołania od decyzji organu rentowego. Powstaje wobec tego problem, czy można ją zakwalifikować jako skargę od postanowienia „w przedmiocie odrzucenia pozwu”, gdyż tylko w takim przypadku możliwe jest uznanie jej dopuszczalności. Postępowanie w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego w pierwszej fazie toczy się przed organem rentowym i ma charakter postępowania administracyjnego. Od decyzji organu rentowego przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Wniesienie odwołania rozpoczyna fazę postępowania sądowego, czyli otwiera się wówczas droga sądowa w rozumieniu art. 2 i 199 § 1 pkt 1 k.p.c. Odwołanie od decyzji organu rentowego spełnia funkcję pozwu (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPIUS 1999 nr 16, poz. 529). Dlatego postanowienie sądu drugiej instancji oddalające zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji o odrzuceniu odwołania od decyzji organu rentowego należy traktować jako postanowienie „w przedmiocie odrzucenia pozwu” w rozumieniu art. 398¹ § 1 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., II UZ 141/00, OSNAPIUS 2002 nr 19, poz. 472, a także uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2005 r., II PZP 4/05, OSNP 2005 nr 23, poz. 367).

Podniesione w skardze ubezpieczonego zarzuty naruszenia art. 5, 227, 233 i 382 k.p.c. związane ze wskazanym w uzasadnieniu skargi art. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, są nieadekwatne do przedmiotu zaskarżonego postanowienia (nadto, podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów - art. 398³ § 3 k.p.c.). Zaskarżone postanowienie dotyczy bowiem dopuszczalności odwołania i Sądy obu instancji nie rozważały zasadności wniosku o rentę socjalną, a więc nie oceniały, czy ubezpieczony spełnia przesłanki do uzyskania tego świadczenia. Można tylko zauważyć, że ubezpieczony był uprawniony do renty socjalnej przed wejściem w życie ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (co do zasady 1 października 2003 r.). Zgodnie więc z jej art. 26 ust. 2, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, orzeczenia lekarza orzecznika o niezdolności do pracy oraz orzeczenia komisji lekarskiej do spraw inwalidztwa i zatrudnienia o zaliczeniu do jednej z grup inwalidów wydane przed dniem wejścia w

życie tej ustawy i uprawniające do renty socjalnej na podstawie ustawy o pomocy społecznej stanowiły podstawę do przyznania renty socjalnej, ale tylko przez okres, na który zostały wydane. Skarżący posiadał orzeczenie stwierdzające umiarkowany stopień niepełnosprawności, ale wydane na okres do dnia 12 czerwca 2005 r. Będąca przedmiotem odwołania decyzja organu rentowego z dnia 6 czerwca 2005 r. dotyczy okresu późniejszego, a więc stwierdzenie przesłanek do renty socjalnej po okresie, na który zostało wydane orzeczenie o niepełnosprawności, powinno nastąpić zgodnie z art. 5 ustawy o rencie socjalnej, czyli przez ustalenie całkowitej niezdolności do pracy dokonanej przez lekarza orzecznika ZUS.

Przedmiotu zaskarżenia dotyczy zarzut naruszenia art. 45 Konstytucji RP (chodzi zapewne o art. 45 ust. 1) oraz art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. Co do zarzutu naruszenia art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. rozważenia wymaga w pierwszej kolejności, czy przepis ten w ogóle mógł być zastosowany w postępowaniu dotyczącym renty socjalnej, która nie jest świadczeniem objętym system ubezpieczeń społecznych. Problem ten był już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego, który w uchwale z dnia 29 listopada 2005 r., II UZP 12/05 (przeznaczona do publikacji w OSNP 2006 nr 17-18), przyjął, że do odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie renty socjalnej stosuje się art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wywiódł w szczególności, że ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 121, poz. 1264) przywrócono dwuinstancyjne orzecznictwo lekarskie w postępowaniu przed organem rentowym. Od dnia 1 stycznia 2005 r. oceny niezdolności do pracy, jej stopnia, trwałości lub przewidywanego okresu, związku przyczynowego z określonymi okolicznościami, ustalenia daty powstania oraz celowości przekwalifikowania zawodowego, dokonuje lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Od orzeczenia lekarza orzecznika osobie zainteresowanej przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu, a Prezes Zakładu może zgłosić zarzut wadliwości orzeczenia i przekazać sprawę do rozpatrzenia komisji lekarskiej. Rozpatrując sprzeciw lub zarzut wadliwości, komisja lekarska dokonuje ponownej oceny i rozstrzyga w formie orzeczenia. Orzeczenie lekarza orzecznika, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub co do którego nie zgłoszono zarzutu wadliwości, stanowi dla organu rentowego podstawę do wydania decyzji w sprawie świadczeń przewidzianych w ustawie, do których prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji. Taką samą podstawę stanowi orze-

czenie komisji lekarskiej. Odwołanie w sprawie o rentę socjalną rozpoznawane jest według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 12 ust. 6 ustawy o rencie socjalnej i art. 83 ust. 2 w związku z art. 83 ust. 1, 4 i 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Taka sprawa jest więc sprawą o świadczenie, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy (całkowitej) lub niezdolności do samodzielnej egzystencji przez lekarza orzecznika i nie ma przekonujących argumentów na rzecz tezy, że odwołania od jednostek organizacyjnych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach renty socjalnej są rozpatrywane inaczej niż odwołania w sprawach emerytur i rent.

Wykładni art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. Sąd Najwyższy dokonał też w uchwale z dnia 10 marca 2006 r., II UZP 17/05 (dotychczas niepublikowana), w której przyjął, że na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., sąd odrzuca odwołanie, w którym ubezpieczony podnosi wyłącznie zarzuty przeciwko orzeczeniu lekarza orzecznika ZUS w kwestiach określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wątpliwości rozstrzygnięte w tej uchwale wynikały ze spostrzeżenia, że przyjęcie stanowiska o konieczności odrzucenia odwołania w każdym wypadku, gdy merytoryczny zakres jego zarzutów obejmuje którykolwiek z elementów orzeczenia lekarza orzecznika ZUS określonych w art. 14 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, powoduje, iż ubezpieczony, który po uzyskaniu orzeczenia o niezdolności do pracy, pozostaje w przekonaniu o korzystnym rozstrzygnięciu o prawie do świadczenia i odstępuje od wniesienia sprzeciwu, zostaje pozbawiony możliwości przeniesienia sporu na drogę sądową, gdy dopiero po otrzymaniu decyzji organu rentowego uzyskuje wiedzę, że nie spełnił ustawowego warunku niezbędnego do nabycia prawa (tak właśnie było w przypadku skarżącego, według jego twierdzeń). Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tej uchwały uznał, że już z brzmienia art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. jasno wynika, iż ustawa, posługując się ogólnym pojęciem „sprawy o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy”, nie przewiduje żadnego przedmiotowego ograniczenia przesłanek tego świadczenia. Oznacza to, że „oparcie odwołania wyłącznie na zarzutach dotyczących orzeczenia lekarza orzecznika” dotyczy każdego orzeczenia, a więc wszystkich kwestii ujętych w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tj. oceny niezdolności do pracy, jej stopnia oraz ustalenia daty powstania niezdolności do pracy, trwałości

lub przewidywanego okresu niezdolności do pracy, związku przyczynowego niezdolności do pracy lub śmierci z określonymi okolicznościami, trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do samodzielnej egzystencji oraz celowości przekwalifikowania zawodowego. W każdym z tych wypadków orzeczenie lekarza orzecznika stanowi podstawę do wydania decyzji w sprawie o świadczenie, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy, niezależnie od tego, czy chodzi wyłącznie o stwierdzenie niezdolności do pracy, czy pozostałe kwestie. Sąd Najwyższy stwierdził, że postępowanie przed lekarzem orzecznikiem ma na celu ustalenie okoliczności związanych z niezdolnością do pracy (niezdolnością do samodzielnej egzystencji). Pojęcie „niezdolność do pracy” jest niewątpliwie pojęciem prawnym, wyznaczającym przesłankę nabycia prawa do świadczenia, lecz z punktu widzenia ochrony uprawnień jest to przede wszystkim okoliczność faktyczna, którą trzeba ustalić. Celem postępowania przed lekarzem orzecznikiem jest nie tylko ustalenie stopnia niezdolności do pracy, czy czasu trwania niezdolności, ale również daty jej powstania. Jeżeli zatem lekarz orzecznik dokonuje tych ustaleń - co znajduje swoje odzwierciedlenie w treści wydawanego przez niego orzeczenia - to również w interesie wnioskodawcy leży, aby były one zgodne z faktami. Postępowanie przed lekarzem orzecznikiem rozstrzyga w zasadzie o przesłankach nabycia prawa do świadczenia. Rozpatrywanie możliwości stosowania art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. w kontekście kryterium „korzystności” decyzji wydawanej w następstwie orzeczenia lekarskiego nie jest zatem prawidłowe.

Skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie poglądy te podziela, a zawierają one ocenę podstawowych zarzutów rozpatrywanej skargi. Lekarz orzecznik ZUS nie uznał skarżącego za całkowicie niezdolnego do pracy. Skarżący nie złożył sprzeciwu od tego orzeczenia. Lekarz orzecznik nie mógł skarżącego pouczyć, że jego orzeczenie spowoduje negatywne rozstrzygnięcie organu rentowego, gdyż wkraczałby w ten sposób w zakres kompetencji tego organu. Skarżący złożył odwołanie od decyzji organu rentowego, ale jej podstawą było orzeczenie lekarza orzecznika, z którego wynikał brak spełnienia przesłanki do uzyskania renty społecznej. Odwołanie skarżącego do sądu jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących orzeczenia lekarza orzecznika, gdyż ubezpieczony uważa, iż jest całkowicie niezdolny do pracy. Wystąpiły więc wszystkie warunki do zastosowania art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., do czego zresztą Sąd pierwszej instancji był zobowiązany, gdyż taki jest charakter tego przepisu jako określającego przesłanki otwarcia drogi postępowania są-

dowego. Skarżący nie został pozbawiony prawa dostępu do sądu (zarzut naruszenia art. 45 ust. Konstytucji RP), gdyż miał możliwość złożenia skutecznego odwołania do sądu, ale przy spełnieniu określonych w ustawie warunków, których jednak nie spełnił.

Z tych względów skarga kasacyjna podlegała oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

=====