

Uchwała z dnia 29 listopada 2005 r.

II UZP 12/05

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Zbigniew Hajn.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 listopada 2005 r. sprawy z wniosku Anny K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w E. oraz w sprawie Ryszarda G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w T. o rentę socjalną, na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 31 sierpnia 2005 r. [...]

Czy do postępowania zainicjowanego wniesieniem odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odmawiającej prawa do renty socjalnej, bez uprzedniego złożenia sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej ZUS, w sytuacji gdy odwołanie oparte jest wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia, zastosowanie znajduje przepis art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. ?

p o d j ą ł uchwałę:

Do odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie renty socjalnej stosuje się art. 477⁹ § 3¹ k.p.c.

U z a s a d n i e

Przedstawione Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego. Ryszard G. wniósł odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w T. z dnia 27 kwietnia 2005 r. odmawiającej mu prawa do renty socjalnej. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu, postanowieniem z dnia 13 czerwca 2005 r., wskazując, że ubezpieczony - mimo prawidłowego pouczenia - wniósł odwołanie z pominięciem złożenia sprzeciwu

od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS do komisji lekarskiej, odrzucił je na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c.

W zażaleniu ubezpieczony powołał się na dowody świadczące o jego całkowitej niezdolności do pracy.

Przy rozpoznawaniu zażalenia Sądowi Apelacyjnemu nasunęła się wątpliwość, czy Sąd pierwszej instancji oparł postanowienie na właściwej podstawie prawnej, skoro stosowanie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. w sprawach o prawo do renty socjalnej jest oczywiście sprzeczne z jego wykładnią językową. Brzmienie tego przepisu sugeruje - zdaniem Sądu - że odrzucenie odwołania ze wskazanej w nim przyczyny jest dopuszczalne tylko w sprawach o świadczenia z ubezpieczeń społecznych, do których renta socjalna nie należy. Dodatkowym argumentem przemawiającym przeciwko stosowaniu omawianego przepisu do postępowania odwoławczego w sprawach o rentę socjalną jest art. 118 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.), do którego odsyła art. 15 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.), nie nawiązując jednak do art. 118 ust. 7 ustawy, w myśl którego od decyzji organu rentowego przysługują osobie zainteresowanej środki odwoławcze określone w odrębnych przepisach.

Za stosowaniem omawianego przepisu w sprawach dotyczących rent socjalnych - w ocenie Sądu Apelacyjnego - przemawia jednak art. 12 ust. 6 ustawy o rencie socjalnej, przewidujący, że od decyzji w sprawie renty socjalnej wydanej przez jednostkę organizacyjną Zakładu lub przez organ emerytalno-rentowy osobie ubiegającej się o rentę socjalną przysługują środki odwoławcze przewidziane dla decyzji w sprawach emerytur i rent w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten nawiązuje do art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), stanowiącego w ust. 2, że od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, celem jakiego służy art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. jest pomniejszenie liczby postępowań odwoławczych i obniżenie kosztów budżetu ponoszonych na opinie lekarskie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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 orzeczenie komisji lekarskiej.

Do tej procedury nawiązują dodane przez art. 2 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. przepisy - art. 477⁹ § 2¹ k.p.c., zawierający nakaz koncentrowania dowodów co do kwestii lekarskich w postępowaniu przed organem rentowym i ponownej oceny w tym postępowaniu powstałych po wydaniu orzeczenia nowych okoliczności podniesionych w odwołaniu, oraz art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., zawieszający dopuszczalność drogi sądowej do czasu wyczerpania dwuinstancyjnego postępowania orzeczniczego w organie rentowym. Stosownie do tego przepisu, odwołanie od decyzji w sprawie świadczeń uzależnionych od stwierdzenia niezdolności do pracy, oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ulega odrzuceniu, jeżeli zainteresowany nie wniósł od jego orzeczenia sprzeciwu do komisji lekarskiej.

Sąd Apelacyjny trafnie dostrzegł, że literalne odczytanie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. prowadzi do wniosku, iż przewidziana w nim czasowa niedopuszczalność drogi sądowej obejmuje wyłącznie sprawy o świadczenia z ubezpieczeń społecznych, jakkolwiek także postępowanie w sprawach o przyznanie renty socjalnej, niebędącej świadczeniem objętym system ubezpieczeń społecznych (por. art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 14 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r.

o rencie socjalnej), wymaga zachowania dwuinstancyjnego trybu ustalenia całkowitej niezdolności do pracy, warunkującej prawo do tego świadczenia.

Są jednak poważne argumenty wynikające z wykładni systemowej przemawiające za tym, że i w tym wypadku ustawodawca przewidział tryb postępowania zbieżny z postępowaniem w sprawach świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Nie należy ich poszukiwać w zawartym w art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej odesłaniu do art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nakazującym w sprawach nieuregulowanych odpowiednie stosowanie między innymi art. 118 ust. 1 - 5 ustawy emerytalnej. Odesłanie to nie przewiduje sięgania do art. 118 ust. 7, w myśl którego od decyzji organu rentowego przysługują osobie zainteresowanej środki odwoławcze określone w odrębnych przepisach, gdyż prowadziłoby to do powtórzenia treści art. 12 ust. 6 ustawy o rencie socjalnej, zgodnie z którym od decyzji w sprawie renty socjalnej wydanej przez jednostkę organizacyjną Zakładu lub przez organ emerytalno-rentowy osobie ubiegającej się o rentę socjalną przysługują środki odwoławcze przewidziane dla decyzji w sprawach emerytur i rent w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

Za poglądem Sądu Apelacyjnego, że ten właśnie przepis otwiera drogę zastosowania art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. w sprawach dotyczących renty socjalnej przemawia jego zestawienie z art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Między tymi przepisami zachodzi ścisły związek upoważniający do tezy, że w sprawach dotyczących renty socjalnej mają zastosowanie wszystkie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego służące rozpoznawaniu odwołań od decyzji organów rentowych. Tezę tę potwierdzają przepisy art. 1, 476 § 2 pkt 4 i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 12 ust. 1-3 i art. 4 ust. 3 ustawy o rencie socjalnej. Z przepisów tych wynika, że Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe między innymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz innych sprawach, do których przepisy tego kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych, oraz że przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących nie tylko świadczeń z ubezpieczenia społecznego, lecz także innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Niewątpliwie renta socjalna jest świadczeniem przyznawanym w formie decyzji wydanej przez organ rentowy, na co wskazuje

art. 12 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, stanowiący, że decyzję w sprawie przyznania renty socjalnej wydaje i świadczenie to wypłaca jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych właściwa ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby ubiegającej się o rentę socjalną.

Skoro więc 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) i sprawa taka jest sprawą o świadczenie, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy (całkowitej) lub niezdolności do samodzielnej egzystencji stwierdzanych przez lekarza orzecznika, to nie ma żadnych 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.

Należy więc stwierdzić, że mimo werbalnej niejasności art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., żadne istotne argumenty, zwłaszcza argumenty systemowe, nie przemawiają za nie stosowaniem tego przepisu do odwołania od decyzji w sprawie renty socjalnej wydanej przez jednostkę organizacyjną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub przez inny organ emerytalno-rentowy.

Z tych przyczyn podjęto uchwałę jak wyżej.

=====