

Uchwała z dnia 15 marca 2006 r.

II UZP 17/05

Przewodniczący SSN Beata Gudowska (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Zbigniew Myszka, Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 marca 2006 r. sprawy z wniosku Danuty G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w S. o rentę z tytułu niezdolności do pracy, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie postanowieniem z dnia 18 października 2005 r. [...]

„Czy oparcie odwołania wyłącznie na zarzutach dotyczących orzeczenia lekarza orzecznika w warunkach uzasadniających jego odrzucenie na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. ma miejsce w każdym przypadku, kiedy merytoryczny zakres tych zarzutów obejmuje choćby jeden 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 (t.j. Dz.U. z 2004 r., Nr 39, poz. 353 ze zm.), czy też zachodzi tylko wówczas, gdy zarzuty te odnoszą się wyłącznie do ustaleń w przedmiocie stopnia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, jako przesłanki uzyskania świadczenia z ubezpieczeń społecznych ?”

p o d j ą ł uchwale:

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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.).

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 21 marca 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w S. odmówił Danucie G. prawa do renty. Na podstawie dowodów ubezpieczenia i na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 16 lutego 2005 r. stwierdzającego częściową okresową niezdolność do pracy od stycznia 2005 r. do stycznia 2007 r., ustalił, że wnioskodawczyni, która spełniła warunki wymaganego stażu ubezpieczenia do dnia 5 marca 2001 r., nie spełniła warunku określonego w art. 57 ust. 1 pkt 3 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.), gdyż stała się niezdolna do pracy po upływie 18 miesięcy od ustania zatrudnienia.

Wnioskodawczyni nie złożyła sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika, a w odwołaniu domagała się zmiany decyzji przez przyznanie jej prawa do renty, zarzucając błąd w ustaleniu daty powstania niezdolności do pracy.

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie, zważywszy, że odwołanie skarżącej oparte było wyłącznie na zakwestionowaniu oceny orzecznika w zakresie daty powstania niezdolności do pracy, stanowiącej jedną z przesłanek prawa do renty, odrzucił je postanowieniem z dnia 28 czerwca 2005 r. na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c.

Przy rozpoznaniu zażalenia, w którym ubezpieczona zarzuciła nieuwzględnienie wykazania przez nią powstania niezdolności do pracy wcześniej, niż stwierdził orzecznik, Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość, „w jakim stanie sprawy należy uznać, że odwołanie w sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy, a podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza ZUS, oparte jest wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia”. Miał w szczególności na względzie, że warunki z art. 57 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS są w postępowaniu w sprawie renty z tytułu niezdolności do pracy sprawdzane w dwu etapach. Ocena niezdolności do pracy (ewentualnie także do samodzielnej egzystencji) oraz ocena czasu jej powstania dokonywane są wprawdzie w orzeczeniu lekarza orzecznika równocześnie, to jednak uwzględnienie oceny w przedmiocie daty powstania niezdolności do pracy znajduje swój wyraz w decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, po jej odniesieniu do okresów ubezpieczenia. W związku tym ubezpieczony po uzyskaniu orzeczenia stwierdzającego niezdolność do pracy - w jego mniemaniu „korzystnego” - odstępuje od wniesienia sprzeciwu, a gdy po otrzymaniu decyzji przekonuje się o niespełnieniu

warunku o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58, art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zostaje pozbawiony możliwości zaskarżenia decyzji z powodu niewyczerpania trybu odwoławczego przed organem rentowym.

W celu uniknięcia tej niekorzystnej dla ubezpieczonego sytuacji Sąd Apelacyjny zasugerował interpretację art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. w kierunku uznawania za niedopuszczalne z powodu niewniesienia sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika tylko tych odwołań od decyzji organu rentowego, w których ubezpieczony kwestionuje wyłącznie ocenę niezdolności do pracy i ewentualnie jej stopień, natomiast skutecznie, bez wniesienia sprzeciwu mógłby podważać w odwołaniu ustalenie daty powstania niezdolności do pracy. Potwierdzenie takiego stanowiska Sąd uzyskał w wyniku wykładni językowej, pozwalającej na przyjęcie, że w art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. ujęte jest wyłącznie „odwołanie od niezdolności do pracy”.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, za stanowiskiem, że niedopuszczalne - bez wniesienia sprzeciwu od orzeczenia lekarskiego - jest tylko odwołanie odnoszące się do ustalenia niezdolności do pracy przemawiają, oprócz wykładni językowej, także względy natury społecznej. Nie sposób bowiem przyjąć, że każdy ubezpieczony jest w stanie w chwili złożenia wniosku o świadczenie dokładnie ustalić, czy spełnia przesłanki do jego uzyskania; nie w każdym wypadku będzie to możliwe również po wydaniu orzeczenia lekarza orzecznika. O tym, że orzeczenie to zawiera ustalenia, których uwzględnienie przez organ rentowy wywoła negatywne skutki w postaci odmowy przyznania prawa do świadczenia, dowiaduje się więc dopiero w chwili doręczenia decyzji. Pozbawianie niezorientowanego co do swoich praw ubezpieczonego sądowej kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego, bez zakwestionowania orzeczenia lekarza orzecznika w tej części, sprzeciwia się zasadzie rozpoznawania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych przez weryfikację przesłanek uprawniających do renty z tytułu niezdolności do pracy nie tylko według stanu zdrowia ubezpieczonego i stopnia niezdolności do pracy, ale również posiadanego okresu składkowego i nieskładkowego oraz daty powstania niezdolności do pracy w wymaganych okresach, bądź istotnego pogorszenia stanu zdrowia w określonym czasie.

Nie rozstrzygając problemu, czy odwołanie jest niedopuszczalne, gdy wnioskodawca nie złożył sprzeciwu i kwestionuje którykolwiek z elementów orzeczenia lekarza orzecznika, czy tylko wówczas, gdy kwestionuje wyłącznie orzeczenie w części dotyczącej ustalenia niezdolności do pracy lub samodzielnej egzystencji, Sąd Apelacyjny podjął próbę ustalenia w drodze wykładni systemowej i funkcjonalnej gra-

nic „przedmiotowego zakresu odwołania od decyzji organu rentowego w sprawach o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy”. Zważył, że zamiarem ustawodawcy reformującego postępowanie w zakresie świadczeń z ubezpieczenia społecznego było zmodyfikowanie trybu przyznawania świadczenia, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy przez wprowadzenie dwuinstancyjnej 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, celowości przekwalifikowania zawodowego. Z tego celu zmiany przepisów postępowania wywiódł tezę, za której przyjęciem ostatecznie się opowiedział, że w każdym wypadku, gdy ubezpieczony kwestionuje orzeczenie lekarza orzecznika ZUS w zakresie, o jakim mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1- 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a więc w zakresie rzucającym na przesłanki nabycia jego prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego uzależnionego od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, ubezpieczony - aby móc skutecznie odwołać się od decyzji organu rentowego i poddać tę decyzję merytorycznej kontroli właściwego sądu - musi wyczerpać tryb odwoławczy przed organem rentowym. Sąd stwierdził jednak, że taka interpretacja przepisu procesowego ostatecznie dopuszczałaby ingerencję w sferę prawa materialnego - art. 57 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - w zakresie związanym z elementami oceny niezdolności do pracy zawartymi w orzeczeniu lekarskim i w konsekwencji wymagałaby pouczenia ubezpieczonych co do przesłanek prawa do omawianego rodzaju świadczeń już na etapie orzeczenia lekarza orzecznika ZUS.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Głównym motywem, który skłonił Sąd Apelacyjny do przedstawienia rozstrzyganego zagadnienia prawnego było spostrzeżenie, wywołujące zarazem wątpliwości co do normatywnej treści art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.), ubezpieczony, który po uzyskaniu orzeczenia o niezdolności do pracy, pozostaje w przekonaniu korzystnego rozstrzygnięcia 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, o jakim mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58, art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Z prawnego punktu widzenia chodzi więc o pytanie dotyczące wzajemnego stosunku art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. i art. 14 ustawy emerytalnej, trzeba jednak podkreślić, że przeciwstawianie sobie tych przepisów jest bezzasadne, gdyż nie ma wątpliwości, iż art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. dotyczy wszystkich sytuacji, w których ubezpieczony zamierza postąpić się zarzutem niewłaściwego ustalenia przesłanek warunkujących prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy ustalanych na podstawie orzeczenia lekarza orzecznika.

Nie jest możliwe przychylenie się do oceny Sądu Apelacyjnego, w której za jednakowo trafny co do zasady uznany został pogląd o niedopuszczalności odwołania wówczas, gdy wnioskodawca nie złożył sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika ZUS i kwestionuje którykolwiek z elementów jego orzeczenia będący podstawą do wydania decyzji, jak też pogląd, że odwołanie jest niedopuszczalne tylko wówczas, gdy kwestionowane w nim jest „ustalenie niezdolności do pracy lub samodzielnej egzystencji”. *A contrario*, jest dopuszczalne wtedy, gdy jego przedmiotem są zarzuty dotyczące jakiegokolwiek innej kwestii, w szczególności daty powstania niezdolności do pracy. Zagadnienie prawne, ujęte jako alternatywa jednego z dwu przeciwstawionych sobie wariantów pojmowania omawianego przepisu, jest pozorne, gdyż w założeniu polega na błędzie porównywania wyników wykładni prowadzonej różnymi metodami. Względy funkcjonalne i społeczne, wskazywane przez Sąd Apelacyjny na poparcie odstępstwa od prymatu wykładni językowej, są zbyt ogólne i brak ich należytego uzasadnienia prawnego.

Już z brzmienia art. 477⁹ § 3¹ k.p.c. jasno wynika, że 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 takiego 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.

Wbrew sugestiom wyrażonym w pytaniu, jakiegokolwiek ograniczenia co do przedmiotu sprzeciwu nie wynikają z określenia „świadczenia, do którego prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy”. Nie przemawia za nimi odniesienie się w tym miejscu przez ustawodawcę wyłącznie do pojęcia „niezdolność do pracy”, które należy traktować jedynie jako figurę stylistyczną, nadającą ogólną nazwę świadczeniom pewnego rodzaju, a nie jako wyraz wykluczenia sytuacji, w których świadczenia te uzależnione są od innych, dodatkowych warunków powiązanych z niezdolnością do pracy. Chodzi o skrót myślowy nieoznaczający zwężenia semantycznego użytego określenia (por. uzasadnienie uchwał Sądu Najwyższego z dnia 29 września 1992 r., III CZP 98/92, OSNCP 1993 nr 3, poz. 35 oraz z dnia 25 czerwca 2003 r., III CZP 14/03, OSNC 2004 nr 7-8, poz. 106). Gdyby zresztą nawet hipotetycznie przyjąć przedstawioną przez Sąd drugiej instancji argumentację przemawiającą za wnioskiem, że konieczność wyczerpania drogi odwoławczej przed organem ubezpieczeń społecznych odnosi się wyłącznie do niestwierdzenia niezdolności do pracy, to należałoby - konsekwentnie - sformułować wniosek, że nie komisja lekarska, lecz sąd, po stwierdzeniu przez orzecznika niezdolności do pracy, ma dokonać oceny jej stopnia, trwałości itp. Taki wniosek trzeba, oczywiście, odrzucić.

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 za-

tem 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. To oczywiste, gdyż postępowanie przed lekarzem orzecznikiem rozstrzyga w zasadzie o przesłankach nabycia prawa do świadczenia rentowego. Rozpatrywanie przedstawionego zagadnienia w kontekście kryterium „korzystności” decyzji wydawanej w następstwie orzeczenia lekarskiego nie jest zatem prawidłowe, gdyż ustalanie daty powstania niezdolności do pracy nawiązywałoby do przesłanek ocennych, a nie faktycznych. Data wskazana w orzeczeniu okaże się „korzystna”, jeśli pozwoli na ustalenie prawa do świadczenia, ale może być także „niekorzystna”, jeśli nie będzie możliwe spełnienie przesłanki, od której zależy nabycie uprawnień rentowych.

W tej sytuacji istotą omawianego postępowania jest ustalenie faktów związanych z potocznie rozumianą niezdolnością do pracy, jeśli więc wnioskodawca, wobec którego wydano orzeczenie lekarskie, nie wnosi sprzeciwu, mimo że data powstania niezdolności nie odpowiada rzeczywistej dacie jej powstania, to nie sposób przyjąć, że dopuszczalne jest jej kwestionowanie dopiero w późniejszym postępowaniu odwoławczym przed sądem. Niewniesienie sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika oznacza bowiem, że wnioskodawca zgadza się, iż wszystkie stwierdzenia w nim zawarte są prawdziwe. Tym samym proces ustalania okoliczności faktycznych, mających znaczenie dla nabycia prawa do renty zostaje zakończony.

Odrzucenie odwołania jest zatem uzasadnione i konieczne, jeśli sprawa dotyczy świadczenia z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo zależy od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji, a podstawą wydania decyzji jest orzeczenie lekarza orzecznika ZUS, gdy odwołujący się nie wniósł sprzeciwu od orzeczenia lekarza orzecznika do komisji lekarskiej ZUS oraz gdy odwołanie jest oparte wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia.

W konsekwencji, na podstawie art. 477⁹ § 3¹ k.p.c., sąd odrzuca odwołanie, w którym ubezpieczony podniósł wyłącznie zarzuty przeciwko orzeczeniu lekarza orzecznika ZUS w kwestiach określonych w art. 14 ust. 1 pkt. 1 - 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Taka wykładnia jest zgodna z koncepcją orzekania o niezdolności do pracy przyjętą na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 121, poz. 1264), której celem było - na co trafnie wskazał Sąd Apelacyjny - zmodyfikowanie

trybu przyznawania świadczenia oraz zrównanie procedury orzeczniczej przed ZUS z dwuinstancyjnym trybem orzekania o niezdolności do pracy rolników ubiegających się o renty z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym. Za przedstawioną interpretacją art. 477⁹ § 3¹ *in principio* k.p.c. przemawiają więc także argumenty celowościowe.

Przy analizie rozstrzyganego zagadnienia prawnego nie może także schodzić z pola widzenia art. 477⁹ § 2¹ k.p.c. utrwalający w postępowaniu sądowym zmiany w zakresie nadzoru nad orzecznictwem lekarskim (por. uzasadnienie projektu rządowego ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. - druk sejmowy 2272/03). Wyczerpanie dwuinstancyjnego trybu ustalania okoliczności związanych z niezdolnością do pracy lub samodzielnej egzystencji w ramach postępowania przed organem rentowym nie pozbawia wnioskodawcy prawa złożenia odwołania od negatywnej decyzji i prowadzenia dalszego sporu przed sądem, zarówno w kwestii stopnia niezdolności, jak i daty jej powstania.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie (art. 390 § 1 k.p.c.).

=====