

POSTANOWIENIE

Dnia 21 listopada 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSA Jolanta Frańczak (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku Z. W.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o wydanie decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 listopada 2011 r.,

zażalenia wnioskodawczyni na postanowienie Sądu Apelacyjnego w [....]

z dnia 18 maja 2011 r.,

odrzuca zażalenie.

UZASADNIENIE

Ubezpieczona Z. W. wniosła do Sądu Okręgowego – Sądu Ubezpieczeń Społecznych odwołanie w związku z bezczynnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który nie wykonał postanowienia tegoż Sądu z dnia 20 września 2007 r. i nie wydał decyzji w sprawie o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Sąd Okręgowy - Sąd Ubezpieczeń Społecznych w W. wyrokiem z dnia 20 listopada 2009 r. oddalił odwołanie.

Sąd Okręgowy ustalił, że decyzją z dnia 8 marca 2007 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przyznał ubezpieczonej Z. W. prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy do dnia 31 sierpnia 2008 r. Rozpoznając odwołanie ubezpieczonej od powyższej decyzji postanowieniem z dnia 20 września

2007 r. Sąd Okręgowy uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do ponownego rozpoznania, umarzając postępowanie sądowe. Następnie organ rentowy skierował sprawę do lekarza orzecznika ZUS, który orzeczeniem z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznał, że Z. W. jest częściowo niezdolna do pracy do dnia 31 sierpnia 2011 r. Odmienniej oceny zdolności do pracy dokonała komisja lekarska ZUS orzeczeniem z dnia 27 października 2008 r. przyjmując, że ubezpieczona jest częściowo niezdolna do pracy do dnia 31 października 2009 r. Wówczas decyzją z dnia 17 listopada 2008 r. organ rentowy przyznał Z. W. rentę z tytułu częściowej niezdolności do pracy do dnia 31 października 2009 r. Kolejną decyzją z dnia 25 listopada 2008 r., wykonując postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 20 września 2007 r., organ rentowy przyznał ubezpieczonej prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy od dnia 21 lipca 2006 r. do dnia 31 października 2009 r.

Sąd Okręgowy w dokonanych wywodach prawnych stwierdził, że odwołanie jest bezpodstawne, ponieważ organ rentowy wydał decyzję w dniu 25 listopada 2008 r., czyli przed złożeniem przez ubezpieczoną skargi na bezczynność organu rentowego. Przedmiotowa decyzja rozpoznaje wniosek ubezpieczonej z dnia 16 września 2005 r. w przedmiocie przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy i od tej decyzji ubezpieczonej przysługiwało prawo złożenia odwołania.

Apelację od powyższego wyroku złożyła ubezpieczona. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie prawa materialnego przez odmowę przeprowadzenia rehabilitacji leczniczej w ramach prewencji ZUS dla osób zagrożonych całkowitą lub częściową niezdolnością do pracy albo osób pobierających rentę okresową stosownie do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rehabilitację leczniczą oraz art. 477⁹ § 4 k.p.c. poprzez niewydanie przez organ rentowy decyzji, do której wydania został zobligowany przez Sąd Okręgowy postanowieniem z dnia 20 września 2007 r.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych postanowieniem z dnia 18 maja 2011 r. uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił odwołanie.

Sąd drugiej instancji w pierwszej kolejności wskazał, że zgodnie z brzmieniem art. 477⁹ § 4 k.p.c., jeżeli organ rentowy nie wydał decyzji w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, odwołanie można wnieść w każdym czasie po upływie tego terminu. Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje organ rentowy do wydania decyzji w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadrzędny, lub orzeka co do istoty sprawy; jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji przez organ rentowy miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.). Odwołanie w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, przysługuje wówczas gdy, mimo złożenia wniosku przez ubezpieczonego, organ rentowy w terminie dwóch miesięcy od jego zgłoszenia nie wydał decyzji załatwiającej wniosek. W sytuacji, gdy organ rentowy wydał i wykonał decyzję, a jedynie nie doręczył jej zainteresowanemu, odwołanie w związku z bezczynnością organu rentowego podlega odrzuceniu, co wynika jednoznacznie z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2001 r., II UKN 560/00 (OSNP 2003 nr 13, poz. 322).

Sąd drugiej instancji podniósł, że postanowieniem z dnia 20 września 2007 r. Sąd Okręgowy - Sąd Ubezpieczeń Społecznych uchylił decyzję organu rentowego z dnia 8 marca 2007 r., wydaną na skutek wniosku ubezpieczonej z dnia 30 czerwca 2006 r. i przekazał sprawę Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do ponownego rozpoznania, umarzając postępowanie sądowe. W dniu 25 listopada 2008 r. organ rentowy wydał stosowną decyzję, przyznając ubezpieczonej prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy od dnia 21 lipca 2006 r. do dnia 31 października 2009 r., jednocześnie wskazując w tej decyzji, że wykonuje w ten sposób „wyrok z dnia 20 września 2007 r.” Powyższe okoliczności świadczą o tym, że organ rentowy nie był w sprawie bezczynny i wydał stosowną decyzję. Co prawda w aktach rentowych brak jest dowodu doręczenia tej decyzji ubezpieczonej, jednak nie może to świadczyć o nieistnieniu decyzji, a jedynie może mieć znaczenie przy badaniu początku biegu terminu do wniesienia odwołania.

W ocenie Sądu drugiej instancji okoliczność, że brak jest dowodu, iż decyzja została doręczona adresatowi, a po jej ujawnieniu adresat uważa, że jest dla niego

krzywdząca, nie może być podstawą odwołania w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, gdyż decyzja funkcjonuje w obrocie prawnym. W przypadku, gdy strona wniosła odwołanie w związku z niewydaniem decyzji a decyzja została faktycznie wydana, skutkuje to jego odrzuceniem jako niedopuszczalnego z uwagi na brak drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.). Sąd nie może w takim przypadku wydać merytorycznego rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania, lecz stwierdzając jego niedopuszczalność, powinien odwołanie odrzucić.

Zażalenie na postanowienie wniosł pełnomocnik ubezpieczonej domagając się uchylenia zaskarżonego postanowienia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego co do stanu zdrowia skarżącej i wydania stosownej decyzji rentowej przez sąd niższej instancji, ewentualnie uchylenia postanowienia w zaskarżonym zakresie i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu wraz ze zobowiązaniem go do działania zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 477⁹ § 3¹ zd. 3 k.p.c., to jest rozpoznania sprawy rentowej w adekwatnym postępowaniu po zajęciu stanowiska co do stanu zdrowia przez komisję lekarską ZUS na zasadzie złożonego sprzeciwu z dnia 9 kwietnia 2006 r., a także zasądzenia kosztów postępowania wraz z kosztami zastępstwa procesowego za obie instancje w wysokości podwójnej stawki minimalnej według norm przypisanych, jak również uiszczonej opłaty skarbowej w wysokości 17 złotych. Zaskarżonemu postanowieniu zarzucił:

- a) naruszenie przepisów postępowania, a to art. 316 k.p.c. w zw. z art. 7 Konstytucji RP poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przejawiające się w orzekaniu na podstawie nieistniejącej w sensie formalno - prawnym decyzji z dnia 25 listopada 2008 r. i nieistniejących formalno - prawnie w tym zakresie akt sprawy w sytuacji, gdy konstytucyjna zasada orzekania na podstawie i w granicach prawa nakazuje pominięcie tejże decyzji jako nieistniejącej wskutek nedoręczenia stronie oraz wydanej poza procedurą przewidzianą przez Kodeks postępowania cywilnego;
- b) naruszenie przepisów postępowania, a to art. 316 k.p.c. w zw. z art. 233 k.p.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie przejawiające się przyjęciem za podstawę rozstrzygnięcia stanu rzeczy nieistniejącego w sprawie, to jest wydania przez organ rentowy ponownej decyzji z dnia 25 listopada 2008 r. po zgodnym z prawem

i wymagany do jej wydania przeprowadzeniu procedury orzeczniczej przed komisją lekarską ZUS w sytuacji, gdy procedura ta nie została w ogóle wykonana a komisja lekarska ZUS orzekała w zupełnie innej sprawie i tym samym jej orzeczenie nie może być wykorzystane do wydania decyzji z dnia 25 listopada 2008 r., co jest z kolei skutkiem arbitralnej, a nie swobodnej oceny dowodów;

c) naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie zasady demokratycznego państwa prawa wskutek dopuszczenia do implementacji w skarżonym orzeczeniu wad opisanych powyżej i legalizacji bezczynności organu.

W uzasadnieniu zarzutów zażalenia pełnomocnik skarżącej wskazał, że zgodnie z fundamentalną zasadą państwa prawa, „decyzja zalegająca w aktach sprawy” niedoręczona stronie ani żadnemu innemu podmiotowi nie wywołuje żadnych skutków prawnych, które mogą zaistnieć dopiero z chwilą owego skutecznego doręczenia czy ogłoszenia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 marca 2009 r. I OSK 453/2008, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Skoro Sąd drugiej instancji przyjął, że decyzja organu rentowego z dnia 25 listopada 2008 r. nigdy nie została doręczona skarżącej, to w konsekwencji powinien również przyjąć, że nie istnieje w sensie formalno - prawnym. Odmienna wykładnia jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP i prowadziłaby do możliwości „inkwizycyjnego” decydowania o sprawach strony bez jej udziału, a nawet legalizacji niekompetencji organów rentowych. Ponadto w razie wątpliwości co do wykładni bezczynności organów państwa członkowskiego w rozumieniu przepisu art. 47 Karty Praw Podstawowych, będącej częścią Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, sąd ma obowiązek zwrócić się w trybie pytania prejudycjalnego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wykładnię przepisów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie rozważenia przede wszystkim wymagała dopuszczalność wniesionego zażalenia. Zgodnie z treścią art. 394¹ § 1 k.p.c.

zażalenie do Sądu Najwyższego przysługuje na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną oraz skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz co do kosztów procesu, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji. Według art. 394¹ § 2 k.p.c. w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, zażalenie przysługuje także na postanowienie sądu drugiej instancji kończące postępowanie w sprawie, z wyjątkiem postanowień, o których mowa w art. 398¹ k.p.c. (czyli postanowień w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie, od których przysługuje skarga kasacyjna), a także postanowień wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji.

Zaskarżone przez pełnomocnika skarżącej postanowienie Sądu drugiej instancji dotyczy odrzucenia odwołania w związku z niedopuszczalnością drogi sądowej. Z ukształtowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego i doktryny wynika jednoznacznie, że odwołanie od decyzji organu rentowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pełni rolę pozwu i wszczyna postępowanie sądowe (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 czerwca 1998 roku, II UK 105/98, OSNAPiUS 1999 nr 16, poz. 529; z dnia 26 września 2005 roku, II UZ 52/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 254). Przyjmuje się również, że 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. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007 nr 11-12, poz. 173; z dnia 17 stycznia 2001 r., II UZ 141/00, OSNAPiUS 2002 nr 19, poz. 472; z dnia 30 września 2008 r., II UZ 41/08, niepublikowane).

Zatem postanowienie Sądu drugiej instancji, którym uchylono wyrok Sądu Okręgowego i odrzucono odwołanie, nie jest wymienione w art. 394¹ § 1 i 2 k.p.c. jako rodzaj orzeczenia, od którego przysługuje stronom prawo złożenia zażalenia do Sądu Najwyższego. Stanowi ono wyjątek, o którym mowa w art. 394¹ § 2 k.p.c. i zgodnie z art. 398¹ k.p.c. jest postanowieniem, na które przysługuje skarga kasacyjna. Strona nie może przewidzianego prawem środka odwoławczego

zastępować innym środkiem odwoławczym. Postępowanie cywilne nie dopuszcza konkurencji środków zaskarżenia tego samego orzeczenia, niewłaściwy środek zaskarżenia jest zatem niedopuszczalny i jako taki podlega odrzuceniu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 2 marca 2000 r., III CKN 258/00, LEX nr 530732; z dnia 21 stycznia 2009 r., III CZ 2/09, LEX nr 738109; z dnia 3 lutego 2011 r., II UZ 49/10, LEX nr 846584).

Należy mieć na względzie, że przymus adwokacko – radcowski w postępowaniu przed Sądem Najwyższym był ze strony ustawodawcy wyrazem przekonania, że zapewni to wysoki poziom zastępowania stron przed tym Sądem i obliuguje fachowego pełnomocnika do wniesienia prawidłowego środka zaskarżenia. Od adwokata i radcy prawnego należy wymagać profesjonalizmu, czego przejawem jest między innymi dostosowanie czynności do wymagań wynikających z jednoznacznej normy prawnej, jaką jest art. 394¹ § 2 k.p.c. w związku z treścią art. 398¹ § 1 k.p.c.

W wyroku z dnia 12 marca 2002 r. (sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/ 2002, poz. 14) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że od profesjonalnego pełnomocnika legitymującego się wykształceniem prawniczym i odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi oraz przynależnością do określonej korporacji, można i należy oczekiwać, że przy dołożeniu należytej staranności pismo procesowe będzie sporządzone z zachowaniem wszelkich wymagań formalnych. Pogląd ten został powtórzony przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lipca 2008 r. (sygn. SK 40/07, OTK-A 2008 nr 6, poz. 101). Również w piśmiennictwie przyjmuje się, że zasada formalizmu procesowego jest nieodzownym elementem sprawnego i rzetelnego przeprowadzenia postępowania, a wymaganie wniesienia prawidłowego środka zaskarżenia, nie może być oceniane, jako niemożliwe do spełnienia przez fachowego pełnomocnika. Tym bardziej, że inne są wymogi formalne, które ustawodawca wprowadził dla skargi kasacyjnej a inne dla zażalenia.

Reasumując skoro na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające odwołanie nie przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego, to wniesione przez pełnomocnika skarżącej zażalenie, należy uznać za niedopuszczalny środek zaskarżenia i tym samym podlegający odrzuceniu na mocy art. 394¹ § 3 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 373 i 370 k.p.c.