

Sygn. akt III UK 10/11

POSTANOWIENIE

Dnia 23 listopada 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło

w sprawie z odwołania I. S.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

o wcześniejszą emeryturę z tytułu opieki nad dzieckiem,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw

Publicznych w dniu 23 listopada 2011 r.,

na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 30 września 2010 r.,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 30 września 2010 r. oddalił apelację I. S. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T. z dnia 24 czerwca 2010 r., mocą którego oddalono jej odwołane od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 30 marca 2010 r., odmawiającej wnioskodawczyni prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem i uchylającej wcześniejszą decyzję z 31 marca 1999 r. o przyznaniu tego świadczenia.

Powyższy wyrok został zaskarżony skargą kasacyjną odwołującej się. Skargę oparto na podstawie naruszenia prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie oraz błędną wykładnię polegające na przyjęciu, że organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu prawa do emerytury miał w tym przypadku uzasadnione podstawy do wznowienia z urzędu postępowania na

podstawie art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm. dalej ustawa o emeryturach i rentach), a tym bardziej, że w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach organ uczynił to błędnie, bez zastosowania trybu wznowienia postępowania przewidzianego w Kodeksie postępowania administracyjnego, a nadto na podstawie naruszenia przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy poprzez przyjęcie, że organ rentowy wznawiając z urzędu postępowanie w sprawie zakończonej prawomocną decyzją – w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach - nie zastosował się do obowiązkowej procedury, wynikającej z art. 149 § 1 i art. 151 § 1 pkt 2 a także art. 9 i art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego w wyniku czego świadczeniobiorca na etapie wznowienia postępowania przez ZUS z urzędu był pozbawiony możliwości obrony oraz art. 233 k.p.c. w zakresie swobodnej oceny dowodów poprzez nieuwzględnienie wcześniej załączonego do wniosku emerytalnego zaświadczenia lekarskiego, wydanego zgodnie z wolą ustawodawcy przez lekarza z poradni specjalistycznej, prowadzącej wówczas leczenie dziecka, a przyjęcie dopiero obecnie dokonanej oceny stanu zdrowia przez lekarza nieuprawnionego do tego oraz bez wymaganej specjalizacji zawodowej lekarza orzecznika ZUS. Wyrokowi temu skarżąca zarzuciła również w związku z art. 233 § 1 k.p.c. naruszenie 1/ art. 114 ust.1 ustawy o emeryturach i rentach w związku z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. z 1989 r., Nr 28, poz. 149) oraz przepisów rozdziału trzeciego ustawy o emeryturach i rentach w zakresie kompetencji lekarzy orzeczników ZUS, opiniujących i oceniających stan zdrowia dzieci do lat 16, jak i zakresu ich uprawnień określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 99, poz. 612) w sprawie orzekania o niezdolności do pracy do celów rentowych w sytuacji kiedy w sprawie nie zostały ujawnione żadne nowe nieznane organowi rentowemu okoliczności lecz istniejące w chwili wydania decyzji pierwszorzadowej a emerytura z tego tytułu jest orzekana bezterminowo; 2/ wynikającego z treści art. 124 ustawy o emeryturach i rentach, obowiązku jego stosowania przez organ rentowy w zasadach postępowania o „świadczenie

określone w ustawie”, a nie odwrotnie 3/ uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03 oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV S.A. 693/97; 4/ niewłaściwej interpretacji prawa w związku z wyżej wymienioną uchwałą Sądu Najwyższego; 5/ wykładni prawa zawartej w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt II UK 146/02; 6/ art. 2 i 32 Konstytucji RP oraz następstw wynikających z art. 77.

Skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, lub jego uchylenie i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Jako przesłankę wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano wyżej wymienione przesłanki, argumentację przytoczoną w ramach podstawy kasacyjnej, a także nieważność postępowania w związku z naruszeniem przez ZUS na etapie wznawiania postępowania z urzędu - w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach - art. 145 § 1 pkt 5 i art. 149 § 1 pkt 1 oraz art. 9 i art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także występowanie w sprawie dwóch istotnych zagadnień prawnych. Pierwsze z owych zagadnień prawnych zostało sformułowane następująco: czy istniejąca w sprawie przed wydaniem decyzji pierwszorazowej przez ZUS dokumentacja w postaci Karty Historii Choroby, a nie wymagana wolą ustawodawcy do przedłożenia przez wnioskodawcę, na której oparto treść Zaświadczenia lekarskiego dołączonego do wniosku emerytalnego jest, jak obecnie utrzymuje ZUS „ujawnioną obecnie dokumentacją” – czy dokumentacją istniejącą w chwili ustalania prawa do emerytury w świetle uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r. III UZP 5/03, a nie wymaganą wolą ustawodawcy do przedłożenia temu ZUS, a obecnie wymaganą, skoro rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki nie zmieniło się. Natomiast drugie zagadnienie prawne sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy istnieje możliwość wszczęcia z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do emerytury na podstawie dopiero obecnie wydanej opinii lekarza orzecznika ZUS, gdy przy ustalaniu prawa do tego świadczenia ZUS nie kwestionował wydanego zgodnie z przepisami wyżej powołanego

rozporządzenia zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka, które nie ukończyło 16 roku życia, uzasadniającego przejście na emeryturę”. Ponadto skarżąca zwróciła uwagę na rozbieżności w orzecznictwie sądów polskich w tym zakresie oraz powołała się na wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2009 r. w sprawie Moskal v. Polska.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie warto podkreślić, iż Sąd Najwyższy, jako sąd kasacyjny, nie jest sądem powszechnym zwykłej, trzeciej instancji, zaś skarga kasacyjna (podobnie jak uprzednio kasacja) nie jest środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, a to z uwagi na przeważający w charakterze skargi kasacyjnej element interesu publicznego. Zgodnie z takim modelem skargi kasacyjnej jej rozpoznanie następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych a art. 398⁹ § 1 k.p.c., tj. wówczas, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, bądź istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, czy też zachodzi nieważność postępowania lub gdy skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W konsekwencji tegoż w art. 398⁴ §2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Wymóg ten wiąże się z tzw. przedsądem, polegającym m. in. na możliwości odmowy przez Sąd Najwyższy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ §2 k.p.c.), a jego spełnienie powinno przybrać postać wyodrębnionego wyводу prawnego, w którym skarżący wykaże, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jednocześnie uzasadnieniu, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek. Ustawodawca nieprzypadkowo, konstruując wymagania skargi kasacyjnej, wyodrębnił w oddzielnych przepisach art. 398⁴ k.p.c. obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (§1) i obowiązek przedstawienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia (§2). Chodzi zatem o dwa odrębne, kreatywne elementy skargi kasacyjnej, które

spełniają określone cele i podlegają ocenie Sądu Najwyższego, na różnych etapach postępowania kasacyjnego. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione, a dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, bo choć dla obu tych przesłanek argumenty mogą być podobne, to Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada tylko wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, nie analizuje zaś podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać. Skarga kasacyjna jest wszak szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede wszystkim interes publiczny, polegający na usuwaniu rozbieżności w orzecnictwie sądów powszechnych oraz na wspomaganiu rozwoju prawa, zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż takie okoliczności w sprawie zachodzą (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 31 stycznia 2008 r., II UK 246/07, LEX nr 449007, z dnia 10 marca 2008 r., III UK 4/8, LEX nr 459291, z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK38/08, LEX nr 404134 i z dnia 19 czerwca 2008 r., II UZ 18/08, LEX nr 406392).

Odnosząc powyższe rozważania do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przedmiotowa skarga kasacyjna dotknięta jest wadami konstrukcyjnymi. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania częściowo odwołuje się bowiem do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. W konsekwencji Sąd Najwyższy musiałby poszukiwać przesłanek przedsądu i argumentacji za przyjęciem ich spełnienia w innych elementach tegoż środka zaskarżenia.

Co zaś się tyczy podniesionego we wniosku zarzutu nieważności postępowania z art. 379 pkt 5 k.p.c. w związku z art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) oraz art. 145 § 1 pkt 5, art. 149 § 1

pkt 1, art. 9 i art. 10 Kodeksu postępowania administracyjnego, polegającej na pozbawieniu strony możliwości obrony jej praw na etapie wznowienia postępowania przed organem rentowy, to wypada zauważyć, iż kwestia ta była przedmiotem analizy Sądu Najwyższego, który w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 10 czerwca 2011 r., III UK 1/11(Biul.SN 2011/6/21) stwierdził, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149 § 1 k.p.a.; wymaga natomiast zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W uzasadnieniu uchwały wyjaśniono zaś, iż mając na uwadze fakt, że w postępowaniu przed organem rentowym stosuje się przepisy procedury administracyjnej, organ ten korzystając z uprawnienia z art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, zobowiązany jest do realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). W tym celu na organie rentowym spoczywa w myśl art. 61 § 4 k.p.a. obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej z nich. Przepis art. 61 § 4 k.p.a. odnosi się do postępowania administracyjnego prowadzonego zarówno w trybie zwyczajnym, jak i w trybach nadzwyczajnych. Postępowanie w sprawie zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, zmierzające do wzruszenia tej decyzji, może być prowadzone tylko po wydaniu przez właściwy organ i doręczeniu wszystkim stronom wymaganego przez prawo procesowe zawiadomienia o tym fakcie na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 1989 r., IV SA 339/89, ONSA 1989, nr 1, poz. 50). Zatem treść art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który wyczerpująco reguluje materię ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości oraz zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) poprzez zawiadomienie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. - mimo treści art. 124 tej ustawy (odsyłającego do stosowania w sprawach w niej nieuregulowanych do Kodeksu postępowania administracyjnego) - nie uzasadnia wydawania

rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania w trybie przepisów rozdziału 12 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie Sąd Najwyższy zauważył, że wydanie lub niewydanie przez organ rentowy na podstawie art. 149 § 1 k.p.a. postanowienia o wznowieniu postępowania dotyczącego ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości w oparciu o art. 114 ust. 1 lub 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS (podobnie w oparciu o art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jest prawnie indyferentne w postępowaniu sądowym wszczętym przed sądem ubezpieczeń społecznych w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego wydanej na podstawie art. 114 ust. 1 lub 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd ubezpieczeń społecznych, co oznacza, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są przez ten sąd stosowane. W związku z tym wśród przewidzianych w art. 477⁹ § 3, art. 477¹⁰ § 2 i art. 477¹⁴ k.p.c. sposobów rozpoznania odwołania przez sąd nie przewidziano stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. Sąd pierwszej instancji albo oddala odwołanie, albo, uznając je za zasadne, zmienia zaskarżoną decyzję (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, LEX nr 604222 albo z dnia 9 lutego 2010 r., I UK 151/09, LEX nr 585708). Formalne wady postępowania przed organem rentowym, podobnie jak formalne wady decyzji administracyjnej wydanej przez organ rentowy, nie powodują, co do zasady, jej uchylenia ani stwierdzenia jej nieważności. Sąd ubezpieczeń społecznych ocenia zasadność roszczeń odwołującego się, a nie formalną legalność postępowania przed organem rentowym. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego; tylko w wyjątkowych wypadkach sądowa kontrola decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadę posiłkowego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 k.p.a. Jego treść normatywna z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń

społecznych przepisom szczególnym (np. przepisom ustawy o emeryturach i rentach z FUS), z drugiej zaś zwraca uwagę, że postępowanie odwoławcze toczy się, poprzez zastosowanie art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Z przytoczonych regulacji jednocześnie wynika, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne (np. przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne.

Z kolei odnośnie do tej przesłanki przedsądu, jaką jest występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, godzi się zauważyć, że w razie wskazania tej okoliczności przemawiającej za przyjęciem skargi kasacyjnej do rozpoznania, obowiązkiem skarżącego jest wywiedzenie i uzasadnienie występującego w sprawie problemu w sposób zbliżony do tego, jaki przewidziany jest przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, niepublikowane). Sformułowanie zagadnienia powinno zatem odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się do rozwoju jurysprudencji i prawa pozytywnego. Rolą Sądu Najwyższego, jako najwyższego organu sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest bowiem działanie w interesie indywidualnym, lecz powszechnym, poprzez ochronę obowiązującego porządku prawnego przed dowolnością orzekania i ujednolicanie praktyki stosowania prawa pozytywnego. Nie każde więc orzeczenie, nawet błędnie wydane, zasługuje na kontrolę w postępowaniu kasacyjnym (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2000 r., II CZ 178/99, OSNC 2000, nr 7 - 8, poz. 147, z dnia 18 marca 2004 r. I PK 620/03, LEX nr 513011, z dnia 8 lipca 2004 r., II PK 71/04, LEX nr 375715 i z dnia 16 kwietnia 2008 r., I CZ 11/08, LEX nr 393883). Nie spełnia określonego w art. 398⁹ §1 k.p.c. wymagania sformułowanie istotnego zagadnienia prawnego w sposób ogólny i nieprecyzyjny, a zwłaszcza ograniczenie się do samego postawienia pytania, bez odniesienia się do problemów interpretacyjnych przepisów (postanowienia Sądu

Najwyższego z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 332/07, LEX nr 452451 i z dnia 21 maja 2008 r., I UK 11/08, LEX nr 491538). Trzeba jednak przypomnieć, iż przedstawione przez skarżącego zagadnienie prawne powinno nawiązywać do przepisów, których naruszenie zarzucono w ramach podstaw skargi kasacyjnej i nie może być oderwane od przesłanek orzekania w sprawie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 listopada 2002 r., I CK 213/02, LEX nr 74415).

Przedstawione przez skarżącą zagadnienia prawne nie spełniają powyższych kryteriów. Autor skargi kasacyjnej nie wskazał bowiem konkretnych przepisów prawa materialnego, na podstawie których konstruuje owe zagadnienia prawne. Jedynie z dalszego uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania można snuć przypuszczenie, że chodzi o art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Skarżąca nie odwołała się jednak w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu i nie odniosła się do problemów interpretacyjnych, jakie mogą pojawić się na jego tle, lecz ograniczyła się do samego postawienia pytań nawiązujących do szczegółów stanu faktycznego tej konkretnie sprawy i zmierzających do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy niniejszego sporu. Autor skargi kasacyjnej przytacza ponadto orzeczenia sądów dla wykazania rozbieżności poglądów judykatury nie tyle w kwestii rozumienia treści powołanego przepisu, ile w zakresie „interpretacji uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03”, co jest zupełnym nieporozumieniem, gdyż przedmiotem wykładni w ramach odpowiedzi na zagadnienie prawne może być przepis prawa a nie uchwała sądowa. Podjęcie przez Sąd Najwyższy stosownej uchwały przeczy zaś tezie o występowaniu w sprawie istotnego zagadnienia prawnego.

Wobec niewykazania przez skarżącą istnienia którejś ze wskazanych przesłanek przedsądu, Sąd Najwyższy z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzekł o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.