

Uchwała z dnia 9 marca 2006 r.

II UZP 1/06

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 marca 2006 r. sprawy z wniosku Magdaleny S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w G. o rentę, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku postanowieniem z dnia 18 sierpnia 2005 r. [...]

„Czy, do kogo oraz jaki środek odwoławczy przysługuje stronie od decyzji organu rentowego o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 82 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) ?”

p o d j ą ł uchwale:

Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o zawieszeniu postępowania wydanej w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy służy odwołanie do właściwego sądu okręgowego - sądu ubezpieczeń społecznych (art. 82 i 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm. oraz art. 477⁸ k.p.c.).

U z a s a d n i e

Przytoczone w sentencji uchwały zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją z dnia 31 października 2003 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w G., powołując się na art. 82 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), zawiesił postępowanie w sprawie o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy z wniosku Magdaleny S., do czasu przedłożenia zaświadczenia o stanie zdrowia na wymaganym druku N-9. W odwołaniu skarżąca domagała się uchylenia decy-

zji, wskazując że w dniu 3 grudnia 1996 r. orzeczeniem Obwodowej Komisji Lekarskiej do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia w G. została zaliczona do III grupy inwalidów z ogólnego stanu zdrowia z przesądzeniem, że inwalidztwo jest trwałe i istnieje od okresu niemowlęctwa. W ocenie odwołującej się brak więc podstaw prawnych do podejmowania przez organ rentowy działań prowadzących „do ewentualnej weryfikacji przyznanych przez uprawnioną komisję świadczeń o charakterze bezterminowym”.

Wyrokiem z dnia 5 kwietnia 2004 r. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku z siedzibą w Gdyni oddalił odwołanie. Sąd ustalił, że wnioskodawczyni urodzona 4 października 1973 r. legitymuje się wyższym wykształceniem i zatrudnieniem w okresach od 15 grudnia 1994 r. do 20 listopada 1997 r. w charakterze pracownika ekonomicznego oraz od 1 kwietnia 1998 r. do 31 marca 2002 r. w charakterze specjalisty. Decyzją z dnia 12 grudnia 1996 r. organ rentowy odmówił przyznania dochodzonego po raz pierwszy świadczenia wobec braku wymaganego okresu ubezpieczenia. Decyzję tę poprzedzało orzeczenie OKiZ (Obwodowej Komisji Lekarskiej do Spraw Inwalidztwa i Zatrudnienia), stwierdzające trwałe i istniejące od dzieciństwa inwalidztwo spowodowane przewlekłym atopowym zapaleniem skóry i stanem po operacji stawów biodrowych. Do ponownego wniosku o rentę złożonego w dniu 26 września 2003 r. wnioskodawczyni - mimo zobowiązania jej przez organ rentowy - nie dołączyła zaświadczenia o stanie zdrowia, wobec czego organ rentowy wydał zaskarżoną decyzję. Sąd uznając tę decyzję za zgodną z prawem przyjął, że odmowa przedłożenia aktualnego zaświadczenia o stanie zdrowia uniemożliwia organowi rentowemu weryfikację spełnienia przesłanki istnienia niezdolności do pracy jako jednego z warunków prawa do renty. Wskazał na treść aktualnie obowiązujących przepisów definiujących pojęcie niezdolności do pracy i ich odmiennosć w stosunku do przepisów obowiązujących w dacie złożenia pierwszego wniosku o rentę, która w ocenie Sądu dyskwalifikuje możliwość zastąpienia wymaganego zaświadczenia o stanie zdrowia orzeczeniem OKiZ z 1996 r. i tym samym uzasadnia decyzję organu rentowego.

W apelacji od powyższego wyroku wnioskodawczyni zarzucając „naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie”, wniosła o jego uchylenie w całości oraz „zasądzenie o zmianie decyzji ZUS” i orzeczenie o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Według skar-

żącej, orzeczenie OKiZ świadczy o spełnieniu przesłanek wymienionych w art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) i stanowi wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, art. 82 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zwanej dalej ustawą systemową, upoważniający organ rentowy do wydania decyzji o zawieszeniu postępowania w sytuacji gdy ubezpieczony utrudnia wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej trybu i sposobu zaskarżenia takiej decyzji i nie odsyła do przepisów postępowania cywilnego. Jednocześnie art. 123 ustawy systemowej stanowi, że w sprawach w niej nieuregulowanych, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują w art. 127 § 2 możliwość odwołania się od decyzji do właściwego organu „wyższego stopnia”. Sąd Apelacyjny zauważając brak „właściwego organu wyższego stopnia” dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, będącego państwową jednostką organizacyjną posiadającą status organu administracji publicznej (art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej), wskazał na zasadę zaskarżalności orzeczeń o zawieszeniu postępowania wydanych w toku postępowania, a więc nierozstrzygujących o istocie sprawy, tak według przepisów procedury cywilnej, jak i administracyjnej. W art. 82 ustawy systemowej ustawodawca zastrzegł dla tego rodzaju orzeczenia wydanego w postępowaniu administracyjnym przed organem rentowym formę decyzji. Można zatem przyjąć, że jest ona zaskarżalna, bowiem tylko „od wydanych w trakcie postępowania innych postanowień Zakładu zażalenie nie przysługuje” (art. 83b ust. 2), a ponadto przysługuje od niej odwołanie według zasad określonych w art. 83 ust. 2 ustawy systemowej. Pogląd ten wspiera nadto treść art. 180 i 181 Konstytucji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na wstępie warto zauważyć, że status prawny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych uległ zasadniczej zmianie z dniem wejścia w życie tzw. reformy emerytalnej (z dniem 1 stycznia 1999 r.). O ile przed tą datą ZUS był centralnym organem administracji państwowej (art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych; jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz.

137 ze zm.), o tyle po niej jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną (art. 66 ust. 1 ustawy systemowej).

Kompetencje ZUS zostały określone w sposób niewyczerpujący przez art. 68 ustawy, według którego Zakład stwierdza i ustala obowiązek ubezpieczenia społecznego, ustala uprawnienia do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłaca te świadczenia, z zastrzeżeniem gdy na mocy odrębnych przepisów, obowiązki te wykonują płatnicy składek, a także wymierza i pobiera składki na ubezpieczenia społeczne.

Nowe akty normatywne istotnie zmieniające obowiązujący dotychczas system ubezpieczeń społecznych, utrzymały konstrukcję, w myśl której pierwszeństwo przed regulacją zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego, mają przepisy postępowania zawarte w ustawie systemowej, stanowiąc w art. 123, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawa ta nadto przewidywała odrębny niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, tryb odwoławczy, wskazując w art. 83 ust. 2, że od decyzji organu rentowego wydanych w zakresie indywidualnych spraw dotyczących między innymi ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru tych świadczeń przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Podobną regulację odnoszącą się do postępowania w sprawach o renty i emerytury zawiera ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). Według art. 124 tej ustawy w postępowaniu w sprawach o świadczenia w niej określone stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego chyba, że ustawa stanowi inaczej. Dotyczy to postępowania przed organem rentowym, ale wywołuje skutki także w postępowaniu odwoławczym, które regulowane jest przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, bowiem sprawy z ubezpieczenia społecznego mają charakter spraw cywilnych (art. 1 k.p.c.).

Powołana wyżej ustawa systemowa zawiera szczegółowe rozwiązania dotyczące zasad postępowania w tych sprawach, które jako przepisy odrębne korzystają z pierwszeństwa przed przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednym z takich przepisów szczególnych jest art. 82, stanowiący, że w przypadku gdy ubezpieczony utrudnia wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych może w drodze decyzji, wstrzymać wypłatę świadczenia lub za-

wiesić postępowanie do chwili podjęcia współpracy. Działając na jego podstawie ZUS w wypadku zaistnienia wskazanych okoliczności może bądź to wstrzymać wypłatę świadczenia, bądź też zawiesić postępowanie, co może nastąpić wyłącznie przez wydanie decyzji administracyjnej. Chodzi w tym przypadku o wydanie tzw. decyzji niemerytorycznej (nierozstrzygającej o istocie sprawy). Należy zauważyć, że każde rozstrzygnięcie, które przyjmuje kształt decyzji administracyjnej, objęte jest regułą dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), z której wynika, że od każdej decyzji wydanej w pierwszej instancji służy odwołanie bądź jego swego rodzaju substytut w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Reguła ta odnosi się do decyzji, o których mowa w art. 104 k.p.a., a więc decyzji merytorycznie lub formalnie kończących postępowanie w danej instancji. Decyzja organu rentowego o zawieszeniu postępowania w sprawie prowadzonej przez ten organ taką decyzją nie jest. Nie oznacza to jednak, że nie może być poddawana kontroli sądów ubezpieczeń społecznych. Postępowanie odwoławcze od decyzji organu rentowego wydanej na podstawie art. 82 jest uregulowane - jak to wyżej zaznaczono - w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych oraz w przepisach, do których ustawa systemowa odsyła. W myśl art. 83 ust. 1 tej ustawy ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a od tych decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 2). Odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych służy nie tylko od decyzji wymienionych przykładowo w art. 83 ust. 1 ustawy, ale i od innych decyzji wydawanych przez ten organ (ZUS) poza sytuacjami wyjątkowymi, wymienionymi enumeratywnie w art. 83 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, odwołanie nie przysługuje.

Decyzja organu rentowego w przedmiocie zawieszenia postępowania (art. 82), „zamyka” drogę do wydania decyzji merytorycznej i w związku z tym podlega kontroli sądowej jako decyzja wydana w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych. Kontrolę tę sprawuje sąd ubezpieczeń społecznych właściwy rzeczowo ze względu na przedmiot sprawy „głównej”, w której doszło do zawieszenia postępowania, tak więc

w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy, właściwy będzie sąd okręgowy - sąd ubezpieczeń społecznych (art.477⁸§1 i 2 k.p.c.). Właściwość miejscową określa art. 461 § 2 k.p.c.

Kierując się powyższymi względami Sąd Najwyższy podjął przytoczoną w sentencji uchwałę.

=====