

Sygn. akt VII U 1350/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 marca 2021 r.

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący SSO Renata Gąsior

po rozpoznaniu posiedzeniu niejawnym w dniu 19 marca 2021 r. w Warszawie

sprawy A. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W.

o rentę z tytułu niezdolności do pracy

na skutek odwołania A. M.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. z dnia z dnia 13 sierpnia 2020 r. znak: (...)

oddala odwołanie.

SSO Renata Gąsior

UZASADNIENIE

A. M. w dniu 28 września 2020 r. złożył odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. z dnia 13 sierpnia 2020 r., znak: (...) wnosząc o jej uchylenie w całości i zmianę poprzez przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Odwołujący zarzucił, że zaskarżona decyzja jest nieważna jako wydana z rażącym naruszeniem prawa. Ubezpieczony wskazał, że organ rentowy wydał rozstrzygnięcie z naruszeniem 11-dniowego terminu ustawowego wynikającego z art. 35 § 3 k.p.a. W jego ocenie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające przed organem rentowym nie było skomplikowane, gdyż lekarz orzecznik jednoznacznie orzekł o jego częściowej niezdolności do pracy (odwołanie z dnia 28 września 2020 r., k. 3 a. s.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. Organ rentowy wskazał, że ubezpieczony udokumentował jedynie 3 lata i 19 dni okresów składkowych i nieskładkowych w dziesięcioleciu przed dniem powstania częściowej niezdolności do pracy oraz rok, 10 miesięcy i 27 dni okresów składkowych i nieskładkowych w dziesięcioleciu przed złożeniem wniosku o świadczenie. Zdaniem ZUS odwołujący nie spełnia przesłanek wynikających z art. 57 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 58 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale i również art. 58 ust. 4 w/w ustawy, ponieważ udowodnił jedynie 18 lat, 4 miesiące i 13 dni okresów składkowych oraz nie jest całkowicie niezdolny do pracy. Ponadto w jego ocenie nie spełniono warunku określonego w art. 58 ust. 3 ustawy, gdyż ubezpieczony nie został zgłoszony do ubezpieczenia przed ukończeniem 18-tego roku życia albo do dnia powstania niezdolności do pracy nie wykazał okresów składkowych i nieskładkowych bez przerw poniżej 6 miesięcy. Jednocześnie organ rentowy stwierdził, że przekroczenie terminu do wydania decyzji nie jest rażącym naruszeniem prawa, które zachodzi, gdy treść rozstrzygnięcia pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią prawa oraz, jeżeli charakter tego naruszenia nie daje możliwości zaakceptowania rozstrzygnięcia jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa (odpowiedź na odwołanie z dnia 9 października 2020 r., k. 5 a. s.).

Odwołujący wskazał ponadto, że osobie sporządzającej i podpisującej pismo procesowe z dnia 7 października 2020 r. zostało udzielone pełnomocnictwo przez osobę nieupoważnioną. W jego ocenie jedynym organem uprawnionym do reprezentowania ZUS na zewnątrz jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zaś w aktach brak jest dowodu potwierdzającego delegację uprawnień w tym zakresie na dyrektora Oddziału (pismo procesowe z dnia 10 grudnia 2020 r., k. 11 a. s.).

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

A. M. w dniu 20 maja 2020 r. złożył wniosek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy (wniosek z dnia 20 maja 2020 r., a. r.).

W toku rozpoznawania wniosku lekarz orzecznik ZUS orzeczeniem z dnia 2 lipca 2020 r. uznał odwołującego za częściowo niezdolnego do pracy na okres od 21 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. Na tej podstawie organ rentowy zaskarżoną decyzją z dnia 13 sierpnia 2020 r., znak: (...) odmówił ubezpieczonemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. ZUS uznał, że odwołujący nie udokumentował wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego wymienionego w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W jego ocenie ubezpieczonemu należało uwzględnić jedynie 3 lata i 19 dni okresów składkowych i nieskładkowych w dziesięcioleciu przed dniem powstania częściowej niezdolności do pracy oraz rok, 10 miesięcy i 27 dni okresów składkowych i nieskładkowych w dziesięcioleciu przed złożeniem wniosku o świadczenie, zamiast wymaganych w obu przypadkach 5-letniego okresu zatrudnienia (orzeczenie lekarza orzecznika ZUS z dnia 2 lipca 2020 r. i decyzja z dnia 13 sierpnia 2020 r., a. r.).

Odpowiedź na odwołanie została podpisana przez pracownika organu rentowego Głównego Specjalistę P. S., który został upoważniony przez Dyrektora ZUS do samodzielnego reprezentowania ZUS w postępowaniu przed sądami powszechnymi we wszystkich sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (pełnomocnictwo z dnia 21 września 2020 r. Nr (...), k. 6 a.s.).

Prezes ZUS G. U. na mocy pełnomocnictwa z dnia 2 grudnia 2019 r. upoważniła B. W. – Dyrektora ZUS m.in. do reprezentowania organu rentowego w postępowaniu przed sądami powszechnymi z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw pracownikom Zakładu (pełnomocnictwo z dnia 2 grudnia 2019 r. Nr (...), k. 17 a.s.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego w aktach sprawy, w tym w aktach rentowych. Sąd oparł swoje rozstrzygnięcie na dokumentach zebranych w toku postępowania, gdyż były one w całości wiarygodne. Tak zgromadzony materiał dowodowy stanowił podstawę do wydania rozstrzygnięcia.

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie A. M. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. z dnia 13 sierpnia 2020 r., znak: (...), jako niezasadne, podlegało oddaleniu.

W myśl art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 53 z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą”, renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który spełnił łącznie następujące warunki:

1. jest niezdolny do pracy;
1. ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy;
2. niezdolność do pracy powstała w okresach składkowych wymienionych w ustawie, albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 pkt 5 ustawy, warunek posiadania wymaganego okresu składkowego i nieskładkowego, w myśl art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy, uważa się za spełniony, gdy ubezpieczony osiągnął okres składkowy i nieskładkowy wynoszący łącznie co najmniej 5 lat - jeżeli niezdolność do pracy powstała w wieku powyżej 30 lat.

W niniejszej sprawie organ rentowy podnosił w pierwszej kolejności, że ubezpieczony nie spełnił przesłanki wynikającej z art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy,

a mianowicie nie udowodnił okresów składkowych i nieskładkowych wynoszących łącznie co najmniej 5 lat w ostatnim dziesięcioleciu przed dniem: złożenia wniosku o rentę z tytułu niezdolności do pracy lub powstania częściowej i całkowitej niezdolności do pracy. W toku postępowania wyjaśniającego lekarz orzecznik ZUS w orzeczeniu z dnia 2 lipca 2020 r. uznał, że odwołujący jest częściowo niezdolny do pracy w okresie od 21 listopada 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. Wymaga podkreślenia, że ubezpieczony w trakcie procesu nie kwestionował zarówno ustaleń poczynionych przez lekarza orzecznika ZUS w kwestii jego niezdolności do pracy, jak i uwzględnionych przez organ rentowy okresów składkowych i nieskładkowych.

Z uwagi na zaistniały przedmiot sporu należało jedynie rozważyć, czy zaskarżona decyzja została wydana przez organ rentowy z naruszeniem prawa, czego domagał się ubezpieczony. Na podstawie art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. W myśl § 2 tego przepisu niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Zgodnie zaś z art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Pojęcie "rażące naruszenie prawa" jest rozmaicie rozumiane w orzecznictwie i piśmiennictwie. W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego utrwalił się pogląd, że decyzja administracyjna może zostać uznana za wydaną "z rażącym naruszeniem prawa", o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tylko wówczas, gdy w odniesieniu do niej spełnią się kumulatywnie następujące przesłanki, tj.: oczywistość naruszenia prawa polegająca na widocznej *prima facie*, tzn. rzucającej się w oczy, sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną; przepis, który został naruszony, nie wymaga przy jego stosowaniu wykładni prawa; skutki wywołane decyzją są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności, które należy chronić nawet kosztem obalenia tej decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2015 r., sygn. akt III UK 104/14).

Konstrukcja rażącego naruszenia prawa jest stosowana wyjątkowo przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, ponieważ zasadniczo w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania o nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ale rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., sygn. akt II UK 164/12).

Pojęcie "rażące naruszenie prawa" nie odnosi się do prawnej kwalifikacji wydanej przez organ rentowy decyzji, lecz przeciwnie dotyczy wprost prawnej kwalifikacji sytuacji niewydania decyzji przez organ rentowy, która nie jest w pełni funkcjonalnie ekwiwalentna dla bezczynności organu administracji publicznej w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Innymi słowy odnosi się to do sytuacji, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w przepisach szczególnych, ponieważ odwołanie służy w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy, nie zaś od decyzji wydanej z naruszeniem ustawowego terminu jej wydania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2017 r., sygn. akt III UK 271/16).

Podkreślić przede wszystkim należy, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego, bowiem tylko w wyjątkowych wypadkach kontrola sądowa decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania

administracyjnego. Zasadę posiłkowego stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 k.p.a. Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Jak stanowi art. 181 k.p.a., organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne. Do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a. Treść tego przepisu z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym, z drugiej zaś wskazuje, 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. Jednocześnie zatem wynika z przytoczonych regulacji, że w wymienionych sprawach pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne. Przepis art. 1 k.p.c. zawiera definicję sprawy cywilnej, która jest sprawą wynikającą ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy. W rozumieniu tego przepisu sprawami cywilnymi są również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii. Odwołanie pełni rolę pozwu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., sygn. akt II UKN 105/98).

Zasadność odwołania ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Postępowanie sądowe, w tym w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się zatem na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania (uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., sygn. akt III CZP 43/80, z dnia 27 listopada 1984 r., sygn. akt III CZP 70/84 oraz z dnia 21 września 1984 r., sygn. akt III CZP 53/84). Stwierdzenie takiej wady następuje jednak tylko dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla tego tylko postępowania.

W wypadkach innych wad, wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. i w przepisach, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., konieczne jest wszczęcie odpowiedniego postępowania administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności decyzji i wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie mieści się w pojęciu „odwołania” i nie podlega normie art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, więc także w tym aspekcie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są przez ten Sąd stosowane. W związku z tym jest oczywiste, że wśród przewidzianych sposobów rozpoznania odwołania przez sąd nie przewidziano stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2002 r., sygn. akt II UKN 356/01).

Postępowanie toczące się w trybie art. 158 k.p.a. jest jednym z trybów pozaodwoławczych, ponieważ nie jest kontynuacją rozpoznawania sprawy będącej przedmiotem decyzji administracyjnej, lecz sprawą „w przedmiocie stwierdzenia nieważności” tej decyzji. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest więc samodzielnym postępowaniem administracyjnym ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Rozstrzygnięcie kończące to postępowanie następuje w drodze decyzji podejmowanej przez organ administracji publicznej. W związku z tym Sąd doszedł do wniosku, że orzekanie w tej kwestii przez sąd powszechny byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu administracji publicznej (

wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2000 r., sygn. akt II UKN 685/99 i postanowienie z dnia 13 maja 1999 r., sygn. akt II UZ 52/99).

W rozpatrywanej zaś sprawie decyzja została ostatecznie wydana przez organ rentowy, zgodnie z którą odmówiono odwołującemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. ZUS przy wydanym rozstrzygnięciu oparł się na przepisach ustawy w sposób prawidłowy stosując ich treść. Decyzja została podjęta zgodnie z wymaganiami praworządności, co nie daje podstaw do jej uchylenia albo zmiany. Sąd Okręgowy był zobowiązany w związku z tym do rozpoznania istoty sprawy, ponieważ do jego uprawnień nie należy orzekanie o nieważności decyzji administracyjnej. W ocenie Sądu takie uprawnienia ma wyłącznie Sąd Administracyjny, w ramach którego właściwości powinna trafić ewentualnie sprawa do rozpoznania z takim zakresem odwołania. Mając na uwadze powyższe należy ponownie podkreślić, że zgromadzony materiał dowodowy nie dał podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji, ponieważ organ rentowy prawidłowo odmówił odwołującemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Kilkudniowe opóźnienie wynikające z daty wydanej decyzji nie mogło skutkować jej zmianą i przyznaniem świadczenia dla ubezpieczonego. Zatem powyższe zarzuty bazujące na wadach decyzji administracyjnej nie mogą stanowić podstawy do uznania zasadności odwołania od decyzji organu rentowego będącego przedmiotem niniejszego postępowania.

W odniesieniu do kwestii pełnomocnictwa Sąd zważył, że odpowiedź na odwołanie skonstruowana była przez pracownika organu rentowego, który został upoważniony przez Dyrektora ZUS do samodzielnego reprezentowania ZUS w postępowaniu przed sądami powszechnymi we wszystkich sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Powyższe wynika wprost bezpośrednio z pełnomocnictwa z dnia 21 września 2020 r. Ubezpieczony w toku postępowania sądowego wskazywał, że tylko Prezes ZUS jest upoważniony do wystawiania pełnomocnictw swoim pracownikom, co oznacza, że przedmiotowe pełnomocnictwo, jak i skonstruowana odpowiedź na odwołanie są nieważne. Zdaniem Sądu odwołujący pozostaje w błędzie, ponieważ organ rentowy przedstawił kolejne pełnomocnictwo z dnia 2 grudnia

2019 r., na mocy którego Prezes ZUS G. U. upoważniła B. W. – Dyrektora ZUS m.in. do reprezentowania organu rentowego w postępowaniu przed sądami powszechnymi z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw pracownikom Zakładu.

W związku z tym Sąd orzekł na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c., jak w sentencji wyroku.

SSO Renata Gąsior

ZARZĄDZENIE

(...)