

Sygn. akt II UZP 3/10

## UCHWAŁA

Dnia 7 kwietnia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Hajn

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z wniosku Jana B.

przeciwko Wojskowemu Biuru Emerytalnemu w W.

o wysokość świadczenia i wypłatę odsetek,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 7 kwietnia 2010 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w W.

z dnia 30 października 2009 r., sygn. akt III AUa 528/09,

**"Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z odwołania od decyzji Wojskowego Biura Emerytalnego odmawiającej, na podstawie art. 31, art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r., nr 8, poz. 66 ze zm.) w związku z art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji Wojskowego Biura Emerytalnego podjętych po 1 stycznia 1999 r. "?**

**podjął uchwałę:**

**W sprawie z odwołania od decyzji Wojskowego Biura Emerytalnego odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji tego Biura podjętej po 1 stycznia 1999 r., droga sądowa przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna (art. 31, art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin - jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r., nr 8, poz. 66 ze zm. w związku z art. 156 k.p.a.).**

### **Uzasadnienie**

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego.

Wnioskodawca Jan B. (ur. 17 lipca 1947 r.) uprawniony od 1 października 1997 r. do emerytury wojskowej w wysokości 75 % podstawy jej wymiaru (decyzja o przyznaniu emerytury wojskowej z dnia 21 listopada 1997 r.), w dniu 10 grudnia 2008 r. wystąpił do Wojskowego Biura Emerytalnego w W. z wnioskiem, w którym na podstawie art. 155, art. 156 § 1 pkt 2, 3 i 7 oraz art. 157 § 2 k.p.a. i art. 32 ust. 1 oraz art. 48a ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.) domagał się: ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych wypłacanych przez wojskowy organy emerytalny po 1 stycznia 1999 r., wypłacenia wraz z odsetkami kwot, które wynikają z różnicy między wysokością świadczeń ustaloną według pierwotnego brzmienia ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, a faktycznie wypłaconymi po 1 stycznia 1999 r., oraz stwierdzenia - stosownie do kompetencji - nieważności decyzji waloryzacyjnych zapadłych po 1 stycznia 1999 r. jako wydanych z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 k.p.a.).

Organ emerytalny po rozpoznaniu powyższego wniosku wydał dwie decyzje; pierwszą w dniu 16 grudnia 2008 r., odmawiającą, na podstawie art. 31 i art. 32 ust. 2 wojskowej ustawy emerytalnej w związku z art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego, wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji wydanych po 1 stycznia 1999 r., oraz drugą w dniu 17 grudnia 2008 r. odmawiającą

ponownego ustalenia wysokości świadczenia emerytalno - rentowego i wypłaty odsetek, na podstawie art. 31, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 48a wojskowej ustawy emerytalnej. W uzasadnieniu pierwszej z tych decyzji organ emerytalny podniósł, że żądanie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, winno być rozpatrzone na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej, który stanowi samodzielną podstawę prawną do unieważnienia decyzji, ale odbyć się to może tylko z urzędu. Oznacza to, według organu emerytalnego, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji wadliwych na wniosek może się odbyć w ramach tzw. ponownego ustalenia, tj. w oparciu o art. 32 ust. 1 ustawy zaopatrzeniowej. Jednakże weryfikacja decyzji wydanych po 1 stycznia 1999 r. nie prowadzi do ich wyeliminowania z obrotu prawnego, bowiem brak przesłanek do stwierdzenia z urzędu nieważności tych decyzji. Przyjęty sposób waloryzacji świadczeń emerytalno - rentowych jest właściwy, brak też podstaw do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa, co jest przesłanką do zastosowania art. 156 k.p.a. Wobec powyższego, decyzje waloryzacyjne wydane po 1 stycznia 1999 r. nie mogą być wyeliminowane z obrotu prawnego z formalnego punktu widzenia - na wniosek, a jednocześnie nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności tych decyzji z urzędu. Obie te decyzje stały się przedmiotem odwołania ubezpieczonego do Sądu Okręgowego - Sądu Ubezpieczeń Społecznych w W., który wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2009 r. oba odwołania oddalił. Sąd ustalił, że ubezpieczony w odwołaniu domagał się uchylecia w całości decyzji z dnia 16 i 17 grudnia 2008 r., jak również wszystkich decyzji wydanych po dniu 1 stycznia 1999 r. oraz zobowiązania organu emerytalnego do przeliczenia pobieranej emerytury wojskowej i wypłacenia wyrównania wraz z odsetkami. Z ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że decyzją z dnia 21 listopada 1997 r. przyznano ubezpieczonemu, poczynając od dnia 1 października 1997 r., emeryturę wojskową, ustalając wysługę emerytalną w wymiarze 31 lat służby wojskowej w Wojsku Polskim. Emerytura wynosiła 75 % podstawy jej wymiaru obliczonej ostatecznie według stawek obowiązujących w dniu 1 października 1998 r. Kolejnymi decyzjami dokonywano waloryzacji emerytury.

W odniesieniu do podstawy prawnej rozstrzygnięcia podjętego w stosunku do odwołania od decyzji z dnia 16 grudnia 2008 r. Sąd Okręgowy podniósł, że

niewątpliwie uprawnienie do emerytury wojskowej od dnia 1 października 1997 r. ubezpieczony nabył na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 roku o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r., Nr 10 poz. 36), której art. 6, normujący waloryzację, w brzmieniu pierwotnym obowiązywał do dnia 31 grudnia 1998 r. Poczynając od dnia 1 stycznia 1999 r. nadane mu zostało inne brzmienie, a dokonano tego art. 159 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118). Zgodność art. 159 pkt 1 ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej była badana przez Trybunał Konstytucyjny, który wyrokiem z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, orzekł, że art. 159 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Odnosząc się do powoływania się przez ubezpieczonego na art. 1 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach - uchylony z dniem 1 października 2003 r. - Sąd Okręgowy stwierdził, że przepis ten nie miał zastosowania do skarżącego, który został zwolniony ze służby w dniu 30 września 1997 r. Przepis ten, zdaniem Sądu, nie miał żadnego wpływu na wydane po dniu 1 stycznia 1999 r. decyzje waloryzacyjne, których podstawę prawną stanowił art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych, znowelizowany w sposób zgodny z Konstytucją. Sąd Okręgowy wobec powyższego stanął na stanowisku, że waloryzacje emerytury wojskowej wnioskodawcy dokonane po dniu 1 stycznia 1999 r. przez wojskowy organ emerytalny są zgodne z prawem, brak więc podstaw do ponownego ustalania wysokości świadczenia w trybie art. 32 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych. Z tych też przyczyn, Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, iż żądanie ubezpieczonego stwierdzenia nieważności wszystkich decyzji waloryzacyjnych wydanych po dniu 1 stycznia 1999 r. zostało prawidłowo rozpatrzone decyzją z dnia 16 grudnia 2008 r. Zgodnie z art. 156 § 1 k.p.a. katalog uchybień pozwalających stwierdzić nieważność decyzji jest zamknięty, ubezpieczony wskazywał jako przyczynę swojego wniosku rażące naruszenie prawa. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjęty jest pogląd, że o rażącym naruszeniu prawa można mówić wówczas, gdy jest ono widoczne od razu, „na pierwszy rzut oka”. W ocenie Sądu Okręgowego, nie można mówić, aby przy wydawaniu decyzji waloryzacyjnych nastąpiło naruszenie prawa. Decyzje

waloryzacyjne zapadły w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, przy zastosowaniu prawidłowych wskaźników waloryzacji. Sąd nie znalazł także podstaw do uznania, iż zachodzi inna przyczyna nieważności wymieniona w art. 156 § 1 k.p.a.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego złożył wnioskodawca.

Apelujący zaskarżył wyrok w całości, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 6 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin w jego brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 1999 r., a tym samym uznanie, iż zasady waloryzacji emerytury wojskowej w nim określone znajdują zastosowanie także w stosunku do osób, które pobierały emeryturę w dniu 1 stycznia 1999 r., pomimo braku wyraźnego zapisu ustawowego w tym przedmiocie, jak również poprzez błędną wykładnię art. 159 ust. 1 ustawy o rentach i emeryturach w jego brzmieniu na dzień 1 stycznia 1999 r., polegającą na przyjęciu, iż wprowadzona na jego podstawie pośrednio zmiana zasad waloryzacji emerytur wojskowych obejmuje także te osoby, które pobierały emeryturę wojskową w dniu 1 stycznia 1999 r. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia prawa procesowego, to dotyczył on niewłaściwego zastosowania art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c., w sytuacji, gdy podniesione w uzasadnieniu dowody powinny zostać uwzględnione w oparciu o art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. Sformułowany również został zarzut usankcjonowania wadliwych prawnie decyzji wojskowego organu emerytalnego poprzez orzeczenie, że są wydane w oparciu o obowiązujące prawo.

Wskazując na te zarzuty apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uwzględnienie odwołania i zobowiązanie organu emerytalnego do wyliczenia wysokości waloryzowanych należności wraz z należnymi odsetkami za okres od 1 stycznia 1999 r. do dnia wydania wyroku lub uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania lub uchylenie wyroku i poprzedzających go decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi emerytalnemu. W uzasadnieniu apelacji ubezpieczony skupił się w zasadzie na argumentacji dotyczącej merytorycznej wadliwości decyzji z dnia 17 grudnia 2008 r., jednakże zakresem zaskarżenia objął także wyrok Sądu Okręgowego w części oddalającej

odwołanie od decyzji odmawiającej wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji wydanych po 1 stycznia 1999 r., a wobec tego Sąd Apelacyjny uznał, że poważną wątpliwość budzi zagadnienie dopuszczalności rozpoznawania przez sąd powszechny odwołania od decyzji organu rentowego, która zawiera rozstrzygnięcie o żądaniu ubezpieczonego stwierdzenia nieważności uprzednio zapadłych decyzji emerytalno — rentowych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, waga tego zagadnienia wynika z coraz liczniejszych wniosków ubezpieczonych zawierających żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez organy rentowe w przedmiocie świadczeń emerytalno - rentowych oraz praw lub zobowiązań w zakresie ubezpieczeń społecznych, wobec czego do sądów powszechnych i sądów administracyjnych wpływają odpowiednio odwołania/skargi od decyzji wydanych w wyniku rozpoznania takich żądań i, jak wynika z orzecznictwa, powstały istotne wątpliwości i rozbieżności w kwestii, czy tego rodzaju sprawy należą do właściwości sądów powszechnych czy sądów administracyjnych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, przed wskazaniem istniejących w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych rozbieżności należy przedstawić rozwiązania ustawowe znajdujące się w poszczególnych ustawach składających się na system zabezpieczenia społecznego. Przepis art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., zwanej dalej ustawą systemową), dodany od dnia 1 stycznia 2003 r. ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074), stanowi, że decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednakże z mocy art. 83a ust. 4 ustawy systemowej, przepisu między innymi ust. 2 nie stosuje się w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości, co oznacza wyłączenie stosowania trybu przewidzianego w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, w stosunku do emerytur i rent. Takie też stanowisko zostało zaprezentowane w głosie Krzysztofa Ślebzaka do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia

2007 r., III AUa 1078/07 (Orzecznictwo Sądów Polskich z 2009 r. Nr 7 - 8, poz.78). Wzruszenie decyzji organu rentowego w zakresie dotyczącym ubezpieczenia emerytalnego - jego fazy realizacyjnej - może następować wyłącznie na zasadach określonych w art. 107 i następnych ustawy o emeryturach i rentach.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm., zwana dalej wojskową ustawą zaopatrzeniową) regulująca zaopatrzenie emerytalne z budżetu państwa na zasadach analogicznych, jak w przypadku innych służb mundurowych, objętych ustawą zaopatrzeniową z dnia 18 lutego 1994 r., zawiera w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji następujące unormowanie, wprowadzone od dnia 30 lipca 2005 r. ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 130, poz. 1085). Od tego dnia do art. 32 ustawy zaopatrzeniowej wojskowej - odpowiednikiem tego przepisu w ustawie zaopatrzeniowej służb mundurowych jest art. 33 - dodano ust. 2 w brzmieniu: „Decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez wojskowy organ emerytalny zmienione, uchylone lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach ustawy Kodeks postępowania administracyjnego”. Jeśli chodzi o ustawę zaopatrzeniową służb mundurowych, to jej art. 33 nie został znowelizowany i brak w niej przepisu o treści przytoczonej powyżej, wprowadzonego do ustawy zaopatrzeniowej wojskowej. Z uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej od dnia 30 lipca 2005 r. wojskową ustawę zaopatrzeniową wynika, że wprowadzając przedmiotową regulację wzorowano się na art. 83a ustawy systemowej.

Przechodząc do rozbieżności w orzecznictwie, zaistniałych na tle przedstawionych unormowań, a więc już po dodaniu art. 83a do ustawy systemowej i po dodaniu ust. 2 do art. 32 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej w ocenie Sądu Apelacyjnego należy podać, że w sprawach I OSK 1588/06, II GSK 475/07, II GSK 375/06, II GSK 240/08 oraz II GSK 245/08, Naczelny Sąd Administracyjny uznał właściwość sądu administracyjnego, zaś w sprawach I OSK 297/07, I OSK 1852/07 oraz I OSK 420/08, uznał właściwość sądu powszechnego.

Jeśli chodzi o orzeczenia sądów powszechnych zapadłe po dokonaniu opisanych powyżej zmian w stanie prawnym, to Sąd Okręgowy w E. postanowieniem z dnia 27 lutego 2008 r., IV U 3328/07, stwierdził swoją niewłaściwość i przekazał do rozpoznania Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej sprawę z odwołania ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w E. „o stwierdzenie nieważności decyzji ZUS”. Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego spotkało się z aprobatą w powołanej już wyżej glosie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r. Sąd Okręgowy przyjął, że przepis art. 83a ust. 2 ustawy systemowej wobec treści jego ust. 4 nie ma zastosowania do sprawy stwierdzenia nieważności decyzji rentowej. Zastosowanie w takim przypadku znajdują przepisy k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach, co oznacza, że organem właściwym do stwierdzenia nieważności jest minister ds. zabezpieczenia społecznego. Sąd Okręgowy podkreślił, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie jest kontynuacją rozpoznawania sprawy będącej przedmiotem decyzji administracyjnej, lecz jest postępowaniem samodzielnym ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Postępowanie to kończy się decyzją podejmowaną przez organ administracji publicznej i orzekanie w tej kwestii byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu administracji publicznej.

Sąd Apelacyjny wskazał także, że w piśmiennictwie pojawił się pogląd, że weryfikacja decyzji organów rentowych nie powinna być pozostawiona wyłącznie kognicji sądów ubezpieczeń społecznych, bowiem ich zadanie polega na merytorycznym rozstrzygnięciu o prawie do świadczeń i ich wysokości, których podstawy zostały określone w przepisach materialnego prawa ubezpieczeń społecznych. Sądy powszechne nie mają natomiast kompetencji do badania legalności decyzji organów rentowych i w tym zakresie celowe wydaje się posiłkowanie się nadzwyczajnymi trybami procedury administracyjnej, gdyż w ten sposób umożliwia się kontrolę decyzji organów rentowych obarczonych tego rodzaju wadami - przede wszystkim wymienionymi w art. 156 k.p.a. - które wpływają na postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, ale nie dają się usunąć w postępowaniu odwoławczym przed sądem powszechnym

(por. także K. Antonów: „Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”. Praca i Zabezpieczenie Społeczne Nr 10 z 2007 r., str. 27).

Przechodząc do meritum należy podnieść, że Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego, pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które są sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym, a których definicję zawiera art. 476 § 2 i 3 k.p.c. W rozumieniu tych przepisów sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych jest sprawa, w której wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących między innymi ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, a także sprawa wszczęta na skutek niewydania decyzji we właściwym terminie. W ocenie Sądu Apelacyjnego, odnosząc się do użytego przez ustawodawcę określenia „decyzji dotyczących emerytur i rent”, ważne wydaje się stwierdzenie, że posłużenie się takim określeniem oznacza, że wydane przez organ rentowy decyzje związane z emeryturą bądź rentą będą podlegały zaskarżeniu do sądu powszechnego. Chodzi o decyzje mające związek z emeryturami i rentami, odnoszące się do tego przedmiotu. Nie chodzi więc tylko o decyzje w sprawach emerytur i rent w wąskim znaczeniu. Przy takim rozumieniu sprawy ubezpieczeniowej, jeśli decyzja organu rentowego odnosi się do emerytury czy renty, to wniesione od niej odwołanie inicjuje sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych, cywilną w znaczeniu formalnym, a więc rozpoznawaną przez sąd powszechny. Zgodnie bowiem z art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Przepis ten wyraża zasadę dopuszczalności drogi sądowej i domniemanie drogi sądowej we wszystkich sprawach cywilnych. Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych w art. 31 ust. 1 stanowi, że prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ustala w formie decyzji wojskowy organ emerytalny, od której - ust. 4 - przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Odwołanie do sądu przysługuje stosownie do art. 31 ust. 5 również w przypadku niewydania przez organ

emerytalny decyzji w terminie określonym w ust. 3. Przepis art. 32 ustawy zaopatrzeniowej zarówno w ust. 1, jak i 2, odnosi się do decyzji, których wydanie przewiduje art. 31, przy czym art. 32 w ust. 2 używa pojęcia „decyzje ostateczne”, zaś art. 32 w ust. 1 pojęcia „uprawomocnienia się decyzji”.

Pojęcie decyzji ostatecznej wynika z art. 16 § 1 k.p.a. Są to decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji. Od decyzji wydawanych na podstawie art. 31 ustawy zaopatrzeniowej w ogóle nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Tak więc art. 32 ust. 2 dotyczy decyzji wydanych na podstawie art. 31, od których nie wniesiono odwołania do sądu powszechnego. Mogą one być - wyłącznie z urzędu - zmienione, uchylone lub unieważnione przez organ emerytalny, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, czyli wojskowy organ emerytalny stosując zasady przewidziane w k.p.a. może zmienić, uchylić, bądź stwierdzić nieważność decyzji, nie kontrolowanej przez sąd powszechny, której materię stanowi prawo do zaopatrzenia emerytalnego i wysokość świadczeń pieniężnych z tego zaopatrzenia. Stwierdzenie nieważności, odmowa stwierdzenia nieważności takiej decyzji bądź odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wyrażone - w formie decyzji - np. poprzez odmowę wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji (jak w niniejszej sprawie), czy odmowę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, następuje na zasadach określonych w k.p.a. Decyzja wydana na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy poza kontrolą pozostawać nie może. Poważne wątpliwości natomiast budzi kwestia, czy wniesione od niej odwołanie wszczyna postępowanie w sprawie cywilnej w znaczeniu formalnym w sytuacji, gdy brak jest wyraźnego określenia w ustawie, że odwołanie od takiej decyzji przysługuje również do sądu powszechnego i czy ten rodzaj sprawy nosi przymioty sprawy cywilnej wobec tego, że choć decyzja, od której zostało złożone odwołanie, w ogóle odnosi się do materii zaopatrzenia emerytalnego, (emerytur i rent - art. 476 § 2 pkt 2 k.p.c.), to jednak ma to miejsce poprzez zastosowanie instytucji właściwych dla procedury administracyjnej, wobec czego w ramach odwołania od takiej decyzji ocenie siłą rzeczy podlegać będzie także prawidłowość zastosowania czy odmowy zastosowania tych instytucji, aczkolwiek w sprawie co

do zasady dotyczącej tego samego stosunku prawnego, którego dotyczy decyzja wydana na podstawie art. 31 ustawy zaopatrzeniowej. W kontekście powyższego należy podkreślić, że rozstrzygnięcie w przedmiocie unieważnienia decyzji ostatecznej (stwierdzenia jej nieważności), wydane na podstawie art. 32 ust. 2 wojskowej ustawy zaopatrzeniowej, dotyczy prawa do zaopatrzenia emerytalnego w sprawie z zakresu ubezpieczenia społecznego. Przyczyną unieważnienia decyzji może być między innymi wydanie decyzji bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), a wówczas przedmiotem oceny jest samo prawo zainteresowanego do zaopatrzenia emerytalnego oraz wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia, które podlega merytorycznej ocenie jedynie sądu powszechnego. Konsekwencją wykładni, że sprawą cywilną nie jest sprawa z odwołania od decyzji wydanej na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy w związku z art. 31, byłaby sytuacja, że w sprawach dotyczących tego samego stosunku prawnego byłby właściwy sąd powszechny, ale także sąd administracyjny, w zależności od tego, w jakim trybie została wydana decyzja wojskowego organu emerytalnego. Powyższe przemawia za przyjęciem, że odwołanie od decyzji, której prawną podstawę wydania stanowi art. 32 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej wszczyna sprawę z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 pkt 2 k.p.c.

W opozycji do powyższego znajduje się ugruntowany w orzecznictwie pogląd (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 356/01), że: „Naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych (...). Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego i kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania, pozostaje poza przedmiotem tego postępowania. W związku z tym jest oczywiste, że wśród przewidzianych w art. 477<sup>9</sup> § 3, 477<sup>10</sup> § 2 i art. 477<sup>14</sup> 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 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 (por. uchwały Sądu

Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65), jako przedmiotu odwołania. 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."

Argumentem przemawiającym za odmową przyznania przedmiotowej sprawie przymiotu sprawy cywilnej jest również i to (por. postanowienie NSA z 19 grudnia 2006 r., I OSK 1588/06), że jeżeli postępowanie sądowe ma polegać na kontroli działalności organu administracyjnego, to w sprawie wynikającej z działalności lub bezczynności tego organu właściwy jest sąd administracyjny. Natomiast, jeżeli postępowanie to ma polegać na końcowym załatwieniu sprawy administracyjnej przekazanej sądowi, to w grę będzie wchodziła właściwość sądu powszechnego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Analizując przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, należy wstępnie zauważyć z powołaniem się na treść art. 45, 177 i 184 Konstytucji RP oraz korespondującego z nimi art. 1 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), że po pierwsze każdy ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd, po drugie sądem właściwym jest sąd powszechny z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, zaś sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne, które sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego.

Z przedstawionych przepisów wynika tzw. domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszelkich sprawach sądowych, z zastrzeżeniem, że właściwość sądów administracyjnych, jest ograniczona do spraw wymienionych w ustawie, co

oznacza, że sądy administracyjne właściwe są tylko wówczas, kiedy przepis szczególny tak stanowi.

Również wstępnie wypadnie zauważyć, mimo że ma to jedynie pomocnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego, że obecnie (od dnia 1 stycznia 1999 r.) Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną (art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. nr 205, poz. 1585 ze zm.), a jego kompetencje zostały określone w sposób niewyczerpujący w art. 68 tej 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. Stosownie do art. 68 ust. 1 lit. b tej ustawy, prawo do świadczeń z ubezpieczenia rentowego powstaje z mocy ustawy, natomiast organ rentowy ustala czy zostały spełnione ustawowe przesłanki dla nabycia świadczenia, a także je wypłaca. Decyzje w tym przedmiocie mają więc charakter deklaratoryjny.

Nowe akty normatywne istotnie zmieniające obowiązujący dotychczas system ubezpieczeń społecznych, utrzymały konstrukcję, w myśl której pierwszeństwo przed regulacją zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.) mają przepisy postępowania zawarte w ustawie systemowej, stanowiąc w jej art. 123, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawa ta nadto przewidziała odrębny, niż określony przez przepisy k.p.a., 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 k.p.c. 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 (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.). Według jej art. 124 w

postępowaniu w sprawach o świadczenia w niej określone stosuje się przepisy k.p.a. chyba, że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Stosowanie przepisów k.p.a. dotyczy obecnie postępowania przed organem rentowym, i nie wywołuje skutków w sądowym postępowaniu odwoławczym, które regulowane jest przepisami k.p.c., bowiem sprawy z ubezpieczenia społecznego mają (z formalnego punktu widzenia) charakter spraw cywilnych (art. 1 k.p.c.). Innymi słowy art. 180 k.p.a. (zgodnie z którym w sprawach wynikających z przepisów o ubezpieczeniu społecznym stosuje się przepisy k.p.a., o ile ustawy ubezpieczeniowe nie stanowią inaczej), do którego odsyła art. 181 k.p.a. (stanowiący, że również w postępowaniu odwoławczym należy odpowiednio stosować art. 180 k.p.a.), nie ma już znaczenia prawnego, co przekonywająco uzasadnił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 356/01 (OSNP 2004/3/52). Stwierdzono w nim, że „organami odwoławczymi określonymi przez odrębne przepisy, o których mowa w art. 181 k.p.a., są sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpoznające odwołania od decyzji administracyjnych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, z których wynika, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zakończonych wydaniem decyzji przez organ rentowy, postępowanie odwoławcze toczy się według zasad określonych w tym Kodeksie. (...) Przepisy te tworzą łącznie system (tryb) rozpoznawania spraw o których mowa, co zasadniczo wyklucza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2001 r., II UKN 681/00 - *obecnie* OSNP 2003/19/470). Należałoby więc wnioskować, że przepis art. 181 k.p.a. uwzględniał istniejące – w chwili jego uchwalenia w dniu 25 sierpnia 1980 r. dekretem zmieniającym ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1980 r. Nr 19 poz. 68) - inne niż sądy organy odwoławcze, takie jak rady nadzorcze oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Komisję Odwoławczą do Spraw Emerytalnych, określoną w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin. Po likwidacji tych organów i ustanowieniu wyłącznie drogi sądowej do wnoszenia odwołań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepis ten stał się normą pustą.”

Kontroli sądów powszechnych – sądów ubezpieczeń społecznych nie podlegają tylko te decyzje organów administracji publicznej właściwych w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które zostały wydane w warunkach tzw. uznania administracyjnego (swobodnego uznania) i które – rodzajowo – zostały wyraźnie wskazane jako nie podlegające odwołaniu, w przepisach ustaw ubezpieczeniowych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wyniku nowelizacji z dniem 1 lipca 2004 r. art. 83 ust. 4 ustawy systemowej (art. 10 pkt 26 i art. 26 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw - Dz.U. Nr 121, poz. 1264), doszło do poszerzenia kręgu decyzji uznaniowych, od których obecnie nie służy odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, a właściwość w nich została zastrzeżona dla sądów administracyjnych (decyzje w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne).

Gdy chodzi o emerytalne organy wojskowe, którymi są dyrektorzy wojskowych biur emerytalnych z mocy, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. nr 8 poz. 66 ze zm.), § 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organów w sprawach zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz uprawnionych członków ich rodzin (Dz. U. Nr 67, poz. 618 ze zm.), można przyjmować że mają one status organów administracji państwowej, co do których organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 157 § 1 i art. 17 pkt 3 k.p.a. jest Minister Obrony Narodowej (art. 2 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56 ze zm. jako organ państwa, do którego zakresu działania należy „wykonywanie uprawnień naczelnego organu administracji państwowej w stosunku do terenowych organów administracji wojskowej i innych organów wojskowych”).

Stosownie do art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2003 r., prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną

przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie, zaś – zgodnie z ust. 2 tego przepisu - decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odpowiednikiem tego przepisu na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin jest obowiązujący od dnia 30 lipca 2005 r. jej art. 32 ust. 2, według którego decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez wojskowy organ emerytalny zmienione, uchylone lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (jednolity tekst: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.). Tak więc jedyną przesłankę limitującą dopuszczalność wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego jest brak merytorycznego orzeczenia sądu ubezpieczeń społecznych w stosunku do decyzji, jaka miałyby być przedmiotem takiego postępowania. Ustawodawca tę przesłankę ujął w postaci stwierdzenia: „decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu”, a więc decyzje ostateczne (w toku postępowania administracyjnego), od których dopuszczalne było wniesienie odwołania do właściwego sądu ubezpieczeń społecznych, ale takowe albo nie zostało wniesione, albo nie zostało przez sąd rozpoznane.

Innymi słowy zarówno art. 83a ust. 2 ustawy o systemie, jak i jego odpowiednik - art. 32 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu wojskowym, wskazują że nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania administracyjnego (nadzorczego) w stosunku do decyzji organów rentowych, jeżeli były one przedmiotem postępowania odwoławczego przed sądem ubezpieczeń społecznych, a tym samym uzyskały status decyzji prawomocnych w rozumieniu art. 269 k.p.a. Prowadzi to do ogólnej konstatacji, w myśl której decyzje organów rentowych podlegają albo kontroli merytorycznej sądów ubezpieczeń społecznych – co jest regułą, albo kontroli legalności sądów administracyjnych.

Niewątpliwie i postępowanie przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i przed dyrektorem wojskowego biura emerytalnego ma charakter administracyjny, istnieje więc podstawa prawna do stosowania w nim art. 180 § 1 k.p.a. Gdyby dopuścić właściwość sądu powszechnego w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji organu ubezpieczeniowego, należałoby konsekwentnie przyjmować możliwość stosowania w tym postępowaniu przepisów k.p.a., gdy tymczasem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zakończonych wydaniem decyzji przez organ rentowy, postępowanie odwoławcze toczy się według zasad określonych w k.p.c. Jak trafnie przyjęto w powoływanym wyżej postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 356/01, 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. Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego i kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania, pozostaje poza przedmiotem tego postępowania. W związku z tym wśród sposobów rozpoznania odwołania przez sąd przewidzianych w przepisach k.p.c. normujących odwoławcze postępowanie sądowe, nie przewidziano możliwości stwierdzania nieważności decyzji organu rentowego. W uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07, (OSNC 2008 nr 3, poz.30), przyjęto – z powołaniem się na utrwalone orzecznictwo, że powszechnie przyjmowane jest uwzględnianie przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej. „Jedyne odstępstwo od związania sądu cywilnego decyzją administracyjną (i to w ograniczonym zakresie), w myśl wypracowanej w judykaturze Sądu Najwyższego koncepcji bezwzględnej nieważności (nieistnienia) decyzji administracyjnej dotyczy przypadków kwalifikujących taką decyzję jako akt nieistniejący (pozorny), tj. w razie wydania decyzji przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury albo w przypadku oczywistego braku prawa materialnego administracyjnego. Poza tym Sąd Najwyższy wielokrotnie wyrażał pogląd, że sąd w

postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do kwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa”.

Tak więc, skoro do unieważnienia z urzędu decyzji administracyjnej, niezbędne jest stwierdzenie ich 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 odrębnego postępowania administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności decyzji i wyeliminowania jej z obrotu prawnego, które to postępowaniem ma charakter samodzielny, a jego istotą „jest ustalenie, czy dana decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Postępowanie to nie jest kontynuacją rozpoznawania sprawy będącej przedmiotem decyzji administracyjnej” (tak – trafnie - w uzasadnieniu powoływanego wyżej postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2002 r.). Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej nie mieści się w pojęciu „odwołania”, o którym mowa w art. 31 ust 4 i 5 ustawy o zaopatrzeniu wojskowym, toczącym się według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, co, w ocenie składu rozpoznającego zagadnienie prawne, dostarcza dodatkowego argumentu przeciwko stosowaniu przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim reguluje on stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. W tej części, mimo zmiany stanu prawnego, zachowało aktualność postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1999 r., II UKN 161/99 (OSNAPUS 2000 nr 14, poz. 562), w którym wprost wykluczono możliwość stwierdzania nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Podobny pogląd został także wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., III AUa 1078/07 (OSP z 2009 r. Nr 7 - 8, poz. 78 z aprobującą glosą K. Ślebzaka).

Przedstawione stanowiska prawne obecny skład Sądu Najwyższego w całości podziela.

Trzeba też na koniec wspomnieć, że analogiczny pogląd wynika z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., I UK 238/09 (jeszcze niepublikowane). W jego tezie wskazano, że instytucja stwierdzenia nieważności

decyzji administracyjnej nie mieści się w pojęciu „odwołania” i nie podlega normie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że od decyzji wojskowego organu emerytalnego odmawiającej wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji takiego organu służy odwołanie do sądu administracyjnego, zaś sąd powszechny – sąd ubezpieczeń społecznych, uzyskuje właściwość rzeczową w takich sprawach na zasadach ogólnych, a więc w sytuacji gdy poprzednio sąd administracyjny uznał są niewłaściwość.

Tym się kierując orzeczono jak w uchwale.