

Postanowienie z dnia 27 marca 2002 r.

III RN 9/01

Naczelny Sąd Administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania skargi wniesionej w związku z niewydaniem przez organ rentowy decyzji w sprawie świadczeń przyznanych w drodze wyjątku.

Przewodniczący SSN Maria Tyszel, Sędziowie SN: Krystyna Bednarczyk (sprawozdawca), Roman Kuczyński.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 27 marca 2002 r. sprawy ze skargi Teresy P. na bezczynność Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przedmiocie odmowy wydania decyzji w sprawie świadczenia emerytalno-rentowego wyjątkowego rolnikowi, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2000 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

o d d a l i ć rewizję nadzwyczajną

U z a s a d n i e n i e

Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2000 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę Teresy P. na bezczynność Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w przedmiocie wydania decyzji o przyznanie wyjątkowego świadczenia emerytalno-rentowego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sprawa nie podlega jego kognicji, gdyż zgodnie z art. 83 ust. 1-4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), do którego odsyła przepis art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.) wszystkie sprawy emerytalno-rentowe, w tym także dotyczące świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku, podlegają kognicji sądów powszechnych.

Postanowienie to zaskarżył rewizją nadzwyczajną Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i zarzucając rażące naruszenie 1) art. 55 ust. 1 w związku z art. 55a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, 2) art. 17 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 1 i w związku z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz w związku z art. 73 ust. 3 pkt 6, art. 83 ust. 1 - 4 i 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, a także w związku z art. 16 § 2 KPA, 3) art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 4) art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że przedmiotem toczącego się postępowania była beczynność Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego polegająca na odmowie doręczenia stronie decyzji administracyjnej w przedmiocie przyznania bądź też odmowy przyznania w drodze wyjątku emerytury lub renty, mimo iż zaszły przesłanki, o których mowa w art. 55 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Analiza treści art. 55 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 55a tej ustawy oraz mającego odpowiednie zastosowanie przepisu art. 83 ust. 1 i 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskazuje, że przyznanie lub odmowa przyznania świadczenia emerytalno-rentowego w drodze wyjątku powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 83 ust. 4 tej ostatniej ustawy od takiej decyzji nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Wobec tego oraz z uwagi na treść art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy o NSA tego rodzaju decyzje powinny być poddane kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Rozwiązanie takie potwierdza odesłanie w art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych do stosowania w sprawach uregulowanych tą ustawą przepisów KPA, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Żaden z przepisów ustawy dotyczących przyznawania świadczeń w drodze wyjątku nie wprowadził odrębnego od procedury administracyjnej postępowania w przypadku, gdy centralny organ administracji państwowej podejmuje decyzje w indywidualnej sprawie w ramach uznania administracyjnego. Z treści art. 16 § 2 KPA wynika, że niezgodne z prawem decyzje administracyjne mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach. Uznanie zatem w zaskarżonym postanowieniu braku kompetencji do rozpoznania przez Naczelnny Sąd Administracyjny skargi na beczynność organu admini-

stracyjnego w sprawie, w której decyzje wydane przez ten organ nie należą do właściwości innych sądów, należy uznać za rażące naruszenie powołanych przepisów prawa. Orzeczenie to pozbawiło skarżącą zagwarantowanego przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jej sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Sformułowanie użyte w art. 83 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, iż od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmownej nie przysługuje odwołanie, należy interpretować nie jako ogólny zakaz drogi sądowej w tego typu sprawach, gdyż wykładnia taka byłaby niezgodna z dyspozycją art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, lecz jako brak właściwości sądów powszechnych w tej kategorii spraw. Za takim rozumowaniem przemawia argumentacja zawarta w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 grudnia 1997 r., I CKN 370/97 (OSNC z 1998 r. nr 7-8, poz. 116). Przekazanie Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego kompetencji do wydawania decyzji o charakterze uznaniowym oznacza jednocześnie poddanie tych decyzji jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten w zakresie swej właściwości powinien przeprowadzić kontrolę legalności aktów lub czynności określonych w art. 16 ustawy o NSA oraz zgodnie z art. 17 tej ustawy orzec, gdy zaskarżona zostanie beczynność organów w zakresie aktów lub czynności określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1 - 4 tej ustawy. Odrzucenie skargi z powodu jej rzekomej niedopuszczalności stanowi rażące naruszenie tych przepisów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione w rewizji nadzwyczajnej zarzuty naruszenia prawa w większości wykraczają poza przedmiot objęty zaskarżonym postanowieniem odrzucającym skargę na beczynność organu rentowego. Podstawą odrzucenia skargi był przepis art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, zgodnie z którym sąd odrzuca skargę z różnych przyczyn niedopuszczalną. W tym przypadku skarga została uznana za niedopuszczalną na podstawie art. 19 pkt 1 tej ustawy, który stanowi, że sąd nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. W uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia uznano, że sprawa należy do właściwości sądów powszechnych. Postanowienie nie zawiera rozstrzygnięcia co do żądania objętego skargą zatem nie pozbawia skarżącą prawa do zabezpieczenia społecznego. Nie pozbawia ono także skarżącą prawa do dochodzenia

roszczeń przed sądem. Nawet gdyby postanowienie było niezgodne z prawem droga do sądu w tej sprawie pozostałaby otwarta. Wynika to z treści art. 464 § 1 KPC dotyczącego spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, który stanowi, że w przypadku niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania właściwy jest inny organ, sąd przekazuje sprawę temu organowi, z tym, że jeżeli organ ten uprzednio uznał się za niewłaściwy, sąd rozpozna sprawę. Zaskarżone postanowienie nie narusza zatem przepisów art. 77 ust. 1 i 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarzut naruszenia pozostałych przepisów należy oceniać tylko w zakresie odnoszącym się do treści zaskarżonego postanowienia. Skarga dotyczy bezczynności organu rentowego w sprawie o przyznanie emerytury lub renty wyjątkowej na podstawie art. 55 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z art. 55a w sprawach tych mają zastosowanie przepisy o przyznawaniu świadczeń, a w tym zakresie przepis art. 52 ust. 1 pkt 2 odsyła do przepisów regulujących przyznawanie analogicznych świadczeń przysługującym pracownikom i członkom ich rodzin. Ma więc zastosowanie przepis art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 83 ust. 2 od decyzji - między innymi w sprawach dotyczących ustalania uprawnień z ubezpieczenia społecznego - przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Przepis art. 83 ust. 3 stanowi, że odwołanie do sądu przysługuje również w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenie. Przepis art. 83 ust. 4 stanowi, że od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmownej odwołanie nie przysługuje. W dwóch pierwszych przepisach uprawniających do wniesienia odwołania do sądu, nie ma mowy o tym jaki sąd rozpoznaje odwołania od decyzji w sprawach uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, natomiast co do trybu i terminu odwołań jest odesłanie do przepisów KPC. Stosownie do treści art. 1 KPC sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawane są w postępowaniu sądowym jako sprawy cywilne. Zgodnie z art. 477⁸ KPC sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych należą do właściwości sądów okręgowych. Na podstawie art. 477⁹ § 4 KPC odwołanie można wnieść w przypadku, gdy organ rentowy nie wydał decyzji w terminie dwóch miesięcy. Przepis art. 477¹⁴ § 3 KPC reguluje zasady orzekania w przypadku wniesienia odwołania w związku z niewydaniem decyzji. Z treści tych przepisów wynika, że odwołania, o których mowa w art. 83 ust. 3 ustawy o systemie

ubezpieczeń społecznych, dotyczące bezczynności organu rentowego, należą do właściwości okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych.

Przepisy nie wyłączają drogi sądowej do rozpoznawania przez sądy powszechne odwołań w związku z niewydaniem przez organ rentowy decyzji w sprawie świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku. W szczególności nie daje podstawy do takiego wyłączenia przepis art. 83 ust. 4 ustawy. Z treści sformułowania zapisu, że w sprawach tych nie przysługuje odwołanie do sądu, wnoszący rewizję nadzwyczajną wyciąga wniosek, że odwołanie może być wniesione do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Trudno uznać słuszność tego poglądu, skoro omawiany przepis stanowi, iż odwołanie nie przysługuje w ogóle, co oznacza, że decyzja nie jest zaskarżalna. Jednak w niniejszej sprawie nie ma potrzeby polemizowania z tym stanowiskiem. Oparte jest ono na porównaniu treści art. 83 ust. 2 i 3 z treścią art. 83 ust. 4. Skoro dwa pierwsze przepisy przewidują odwołanie do sądu powszechnego, to w sprawach uregulowanych trzecim przepisem, nieprzewidującym prawa do takiego odwołania, mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym przepis art. 16 § 2 KPA uprawniający do wniesienia odwołania do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Idąc tym tokiem rozumowania należy przyjąć, że zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego przewidziana jest do spraw, o których mowa w art. 83 ust. 4, czyli odwołań od decyzji przyznających świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmownej. W tej sprawie nie wydano, ani decyzji przyznającej świadczenie ani decyzji odmownej, zatem nie występuje sytuacja, która zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną otwiera drogę do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast przepis art. 83 ust. 3 uprawniający do wniesienia odwołania w związku z niewydaniem decyzji nie wyłącza prawa do wniesienia odwołania w przypadku nierozpoznania wniosku o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku. Odwołanie w takich sprawach przysługuje więc na takich samych zasadach jak odwołanie na bezczynność organu rentowego we wszystkich innych sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego, czyli do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Nie ma żadnych podstaw do uznania, że ogólne zasady rozpoznawania przez sądy powszechne odwołań na bezczynność organu rentowego nie mają zastosowania w przypadku niewydania decyzji w sprawie świadczeń przyznawanych w drodze wyjątku. W konsekwencji należało przyjąć, że w sprawach takich zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o NSA nie przysługuje odwołanie do

Naczelnego Sądu Administracyjnego. Odrzucenie skargi było zgodne z tym przepisem, zatem niesłuszny jest zarzut, że nastąpiło ono z naruszeniem prawa.

Podnoszona w rewizji nadzwyczajnej kwestia pominięcia przy rozpoznawaniu sprawy obowiązku Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego wydania decyzji w sprawie o świadczenie wyjątkowe (przyznającej świadczenie lub odmownej) nie może być traktowana jako zarzut w sprawie, której przedmiotem było rozstrzygnięcie dopuszczalności drogi postępowania administracyjnego lub sądowego. Jest to bowiem kwestia rozstrzygana przy merytorycznym rozpoznaniu odwołania na bezczynność organu rentowego. Dopiero w tym postępowaniu właściwy sąd po uznaniu, że odwołanie podlega uwzględnieniu, zobowiązuje organ rentowy do wydania decyzji w określonym terminie (art. 477¹⁴ § 3 KPC). W przypadku uznania, że bezczynność nie występuje (na przykład, gdy nie było po stronie organu rentowego obowiązku wydania decyzji) odwołanie podlega oddaleniu (art. 477¹⁴ § 1 KPC). Naczelny Sąd Administracyjny nie rozpoznawał sprawy merytorycznie zatem zarzuty w tym zakresie są bezprzedmiotowe.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹² KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł jak w sentencji postanowienia.

=====