



Sygn. akt I UK 369/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek

SSN Piotr Prusinowski (sprawozdawca)

w sprawie z odwołania M.S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w [...]

o stwierdzenie nieważności decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 25 listopada 2016 r.,

skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 31 marca 2015 r., sygn. akt III AUa .../14,

I oddała skargę kasacyjną,

**II zasądza od wnioskodawczyni M.S. na rzecz Zakładu
Ubezpieczeń Społecznych Oddział w [...] 120 (sto dwadzieścia)
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z dnia 31 marca 2015 r., oddalił apelację M.S., wniesioną od wyroku Sądu Okręgowego w [...] z dnia 17 września 2013 r.

W niniejszej sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzją z dnia 27 stycznia 2012 r. odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r., wstrzymującej dalszą wypłatę renty dla zmarłej J.S..

Sąd Okręgowy ustalił, że J.S., urodzona w dniu 11 października 1922 r., zmarła w dniu 15 września 2009 r., była uprawniona do renty drugiej grupy inwalidzkiej od dnia 28 stycznia 1979 r. na stałe. W związku ze zwrotem decyzji z dnia 14 marca 1994 r., z adnotacją, że adresat wyjechał za granicę, renta została wstrzymana od dnia 1 maja 1994 r., ponieważ J.S. nie udzieliła odpowiedzi na wezwanie zawarte w decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r., dotyczące udzielenia informacji, czy przebywała za granicą tymczasowo, czy też na stałe oraz czy jest zatrudniona. Powyższa decyzja została wydana w oparciu o treść art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Przepis ten utracił moc obowiązującą w dniu 29 czerwca 1994 r., zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 1994 r., nr 74, poz. 339).

Pismem, z datą wpływu w dniu 19 lutego 2004 r., z podpisem poświadczonym przez Konsula Generalnego RP w Mediolanie, J.S. zawiadomiła, że przebywa czasowo u córki, nie osiąga żadnych dochodów i domaga się wyrównania zaległej renty od 1994 r. Decyzją z dnia 4 marca 2004 r. organ rentowy podjął wypłatę renty dla J.S. od dnia 1 lutego 2004 r. Świadczenie było wypłacane uprawnionej do dnia jej śmierci. Postanowieniem Sądu Rejonowego w [...], Wydział I Cywilny, z dnia 26 kwietnia 2010 r., I Ns .../09/S, spadek po J. S. nabyły, na podstawie ustawy wprost, jej córki: M.S. oraz K. S. po 1/2 części każda z nich.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za nieuzasadnione. Sąd pierwszej instancji przyjął za słuszne stanowisko organu rentowego, że w odniesieniu do rent nie ma prawnej możliwości stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ rentowy. Z art. 180 § 1 k.p.a. wynika bowiem, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy

kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Z powyższego wynika, że przepisy o ubezpieczeniu społecznym *sensu largo* mają pierwszeństwo przed przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, o ile zawierają odrębności w stosunku do regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego, a przepisy kodeksu stosuje się posiłkowo, na podstawie art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i odpowiednio art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Posiłkowe zastosowanie kodeksu postępowania administracyjnego ma miejsce tylko w przypadku braku odpowiedniej regulacji we wskazanych ustawach, albo gdy regulacja istnieje, ale jako częściowa nie zawiera odpowiednich przepisów proceduralnych. Zdaniem Sądu Okręgowego, odrębna regulacja właściwa dla rozstrzygnięcia kwestii spornej znajduje się w art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Z przepisu tego wynika, że ustawodawca nie dopuścił możliwości stwierdzenia nieważności decyzji w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości - według trybu z art. 83a ust. 2, jako przepisu szczególnego - a co za tym idzie brak podstaw do zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do zarzutów strony odwołującej Sąd Okręgowy wskazał, że niezasadnie zarzucono, iż decyzja z dnia 8 kwietnia 1994 r. została wydana bez podstawy prawnej z uwagi na wydanie jej po dacie zapadnięcia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1992 r. Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. z 1994 r., nr 74, poz. 339) przepis art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin utracił moc obowiązującą dopiero w dniu 29 czerwca 1994 r., zatem decyzja z dnia 8 kwietnia 1994 r. została wydana w czasie jego obowiązywania. Podsumowując Sąd Okręgowy stwierdził, że wobec braku podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego z dnia 8 kwietnia 1994 r., zaskarżona decyzja jest prawidłowa, a odwołanie od niej podlega oddaleniu.

Sąd Apelacyjny nie podzielił apelacji M.S.. Uznał, że Sąd Okręgowy dokonał prawidłowej wykładni przepisów prawa. Potwierdził, że relacja zachodząca między

art. 83a i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 121 j.t.), art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 j.t.) oraz przepisami kodeksu postępowania administracyjnego prowadzi do wniosku, iż w sprawach emerytur i rent nie mają zastosowania przepisy dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej organu rentowego, o których mowa w kodeksie postępowania administracyjnego. Na podkreślenie zasługuje, że przepisy emerytalno-rentowe zawierają własną regulację pozwalającą na zmianę decyzji organu rentowego dotyczącej przyznania świadczenia z ubezpieczenia społecznego - chodzi tutaj o art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, pozwalający na ponowne ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji. Sąd Apelacyjny w [...] utożsamiał się ze stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., III AUa 1078/07, OSP 2009/7-8/78 (z aprobowaną glosą K. Ślebzaka), które w pełni znajdują zastosowanie w realiach rozpoznawanej sprawy. W ocenie Sądu drugiej instancji jako przepis szczególny, wyłączający stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, należy potraktować art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis ten w ust. 1 stanowi o ponownym ustaleniu prawa stwierdzonego decyzją ostateczną w przypadku przedłożenia po uprawomocnieniu się decyzji nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, natomiast w ust. 2 przewiduje możliwość uchylenia, zmiany lub unieważnienia na zasadach przewidzianych w k.p.a. decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu. Zasadnicze znaczenie ma jednak przepis art. 83a ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym przepisów ust. 1 - 3 nie stosuje się w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości, co oznacza pełne wyłączenie stosowania trybu przewidzianego w art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w stosunku do emerytur i rent. Z powyższego wynika, że kwestia stwierdzenia nieważności decyzji organu

rentowego została odrębnie uregulowana w przepisach z zakresu ubezpieczeń społecznych szeroko rozumianych i przepisy te mają zastosowanie przed przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym w odniesieniu do emerytur i rent nie ma prawnej możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, tryb taki nie został w tym zakresie przewidziany.

Dodatkowo Sąd drugiej instancji przywołał pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 25 lutego 2003 r., III KKO 18/02, OSNP 2004, nr 5, poz. 91, zgodnie z którym ostateczne decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od których nie wniesiono odwołania do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jedynie z urzędu, a nie na wniosek strony, co w wyrażnie wynika z art. 83a ust. 1 i 2 systemowej w związku z art. 157 § 2 k.p.a.

Sąd Apelacyjny zanegował również stanowisko wnioskodawczynie, że decyzja z dnia 8 kwietnia 1994 r., zawieszająca prawo do świadczenia przysługującego jej matce, została wydana bez podstawy prawnej. Argumentował, że z art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1982 r., Nr 40, poz. 267 ze zm.) wynika, że podstawą do zawieszenia prawa do emerytury lub renty był wyjazd rencisty za granicę i ten właśnie przepis stanowił podstawę prawną wydania przez organ rentowy decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r., a jego zastosowanie było uzasadnione tym, że matka wnioskodawczyń, J.S., istotnie wyjechała za granicę. Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 3 listopada 1992 r., K 12/92, OTK 1992/2/24 stwierdził, że art. 84 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin jest niezgodny z art. 1, art. 67 ust. 2 oraz art. 70 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP, jednak wbrew stanowisku apelacji, fakt zapadnięcia tego orzeczenia nie świadczy o tym, że w dacie wydania decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r. nie istniała podstawa prawna do jej wydania. Sąd miał na uwadze, że w Dzienniku Ustaw z dnia 29 czerwca 1994 r. opublikowane zostało obwieszczenie Prezesa TK z dnia 22 czerwca 1994 r. o utracie mocy obowiązującej art. 84 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. z 1994 r., Nr 74, poz. 339), a zatem dopiero z

dniem 29 czerwca 1994 r. doszło do zmian w brzmieniu art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Umocowaniem dla takiego określenia (ustalenia) daty początkowej skutków prawnych orzeczenia TK z dnia 3 listopada 1992 r. są obowiązujące ówczesnie przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U. z 1991 r., Nr 109, poz. 470 ze zm.), w szczególności należy mieć na uwadze art. 10 ust. 3 cyt. ustawy, zgodnie z którym o utracie mocy obowiązującej aktu bądź jego zawieszeniu prezes Trybunału Konstytucyjnego ogłasza w organie publikacyjnym, w którym akt był ogłoszony, a gdy orzeczenie dotyczy aktu nie ogłoszonego w organie publikacyjnym - w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

W rezultacie, w ocenie Sądu drugiej instancji, organ rentowy był uprawniony do wydania decyzji o zawieszeniu prawa do świadczenia, a kwestia wznowienia wypłaty świadczenia zawieszanej z powodu wyjazdu świadczeniobiorcy za granicę rozstrzygana była w orzecznictwie Sądu Najwyższego w ten sposób, że przyjmowano, iż konieczne jest złożenie przez zainteresowanego wniosku w trybie art. 103 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, wyrażającego zasadę, że w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczenia, wypłatę wznowia się od miesiąca ustania tej przyczyny. W uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 1998 r., II UKN 25/98, OSNP 1999/7/256, wyjaśniono, że wprawdzie z dniem 29 czerwca 1994 r. utracił moc art. 84 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, stanowiący wprost o konieczności złożenia wniosku przez emeryta/rencistę, który powrócił do kraju, jednak z art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin wynika ogólna zasada wszczynania postępowania w sprawach emerytalno- rentowych na podstawie wniosku, o ile ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. lub przepis szczególny nie stanowią inaczej.

Skargę kasacyjną wywiodła M.S.. Zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez:

- błędne zastosowanie art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;

- błędną wykładnię art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

- błędną wykładnię art. 180 § 1 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 77 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 8 k.p.a.

Powołując się na zgłoszone zarzuty skarżąca domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna w zakresie zgłoszonych podstaw nie jest przekonująca.

Rozważania należy rozpocząć od uwag porządkujących. Przedmiotem sprawy jest decyzja organu rentowego o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r. Oznacza to, że na tym etapie procedowania poza kognicją sądu pozostaje ocena, czy decyzja o wstrzymaniu dalszej wypłaty renty dla zmarłej J.S. była prawidłowa. Konstatacja ta staje się zrozumiała, jeśli weźmie się pod uwagę kontrolno-rozpoznawcze właściwości postępowania przed sądami ubezpieczeń społecznych. Model ten zakłada, że sąd nie może badać określonej kwestii, jeśli nie była ona przedmiotem decyzji organu rentowego. Skoro zaskarżona decyzja odnosi się tylko do dopuszczalności wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności wcześniejszego rozstrzygnięcia, nie rozważa zaś merytorycznie trafności decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r., to Sądy *meriti*, jak również Sąd Najwyższy, nie mogą w tym względzie zastępować organu rentowego.

Spostrzeżenie powyższe jest istotne, gdyż dyskredytuje trafności podstawy skargi kasacyjnej opartej na art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd drugiej instancji odniósł się wprawdzie do skutków wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nie można jednak pominąć, że uczynił to w odpowiedzi na twierdzenia wnioskodawczyni. Po przeczytaniu uzasadnienia Sądu odwoławczego nie ma wątpliwości, że podstawowym, a wręcz jedynym, motywem oddalenia apelacji skarżącej było zapatrywanie o niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej prawa do renty lub emerytury.

Oznacza to, że rozważania skarżącej wykraczające poza zakres decyzji nie są nośne.

Nie zmieniając wątku, należy przywołać treść art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przewiduje on, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Oznacza to, po pierwsze, że sposób usunięcia z obrotu wadliwej decyzji administracyjnej relatywizowany jest trybem przewidzianym w szczegółowym akcie prawnym, a po drugie, że art. 190 ust. 4 Konstytucji nie jest samodzielną podstawą prawną wznowienia postępowania, zawiera jedynie normę upoważniającą do zastosowania adekwatnego instrumentu prawnego korygującego władcze rozstrzygnięcia sądów lub organów administracji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2005 r., SK 6/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 36).

Sumą powyższego wywodu jest wniosek, że art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie wystarczy do zdyskredytowania wyroku Sądu Apelacyjnego. W literaturze przedmiotu (R. Babińska, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego a wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, PiZS 2007, nr 4, s. 28-31; K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, Państwo i Prawo 2003, nr 9, s. 15) podkreśla się, że *expressis verbis* brak jest podstawy prawnej uchylecia lub zmiany prawomocnych decyzji określającej prawa emerytalne i rentowe. Stwarza to potrzebę jej poszukiwania *per analogiam*. Nie ma przy tym sporu, że stwierdzenie nieważności takiej decyzji, na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., nie wchodzi w grę. Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że art. 145a k.p.a., dotyczący wznowienia postępowania, nawiązuje wprost do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. W tym kontekście trzeba przypomnieć, że skarżąca w podstawie skargi nie powołała się na żaden z wymienionych przepisów, a Sąd Najwyższy nie ma obowiązku wyręczać strony w formułowaniu adekwatnych podstaw prawnych zaskarżenia (art. 389¹³ § 1 k.p.c.). Przepis art. 180 k.p.a. nie stanowi

proceduralnego wypełnienia prawa podstawowego wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (nie określa on podstawy prawnej do wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności), a zatem omawiany zarzut należy uznać za chybiony.

Przedmiotem dalszych rozważań pozostaje tematyka wyznaczona przez art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz art. 180 § 1 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 77 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 8 k.p.a.

Nie wchodząc w szczegóły, trzeba zasygnalizować, że zgłoszone przez wnioskodawczynię zarzuty nie są adekwatne względem wiodącego problemu występującego w sprawie. Zestawienie art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z art. 77 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej może zaskakiwać, jeśli uwzględni się dwa argumenty. Pierwszy, sprowadza się do spostrzeżenia, że art. 123 ustawy systemowej reguluje sferę proceduralną, a nie materialną. Stanowi, że w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z kolei art. 77 ust. 1 Konstytucji deklaruje, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a art. 2 Konstytucji przewiduje, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Nie dokonując głębszej analizy widać, że regulacja z art. 123 ustawy systemowej nie wchodzi w relację z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Nie chodzi tylko o to, że aspekt proceduralny nie koresponduje z gwarancjami stosowania prawa materialnego. Istotne bowiem jest, że art. 123 ustawy systemowej nie wyznacza reguł mogących obezwładniać uprawnienie do naprawienia szkody wyrządzonej przez władzę publiczną. Funkcją tego przepisu jest uhierarchizowanie pokrewnych, jednak nieco odmiennych, reżimów prawnych. Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przed organem rentowym, wprawdzie oparte zostało na procedurze administracyjnej, jednak fundamentalne akty prawne je regulujące przewidywały rozwiązania nie występujące w kodeksie postępowania administracyjnego. Oznacza to, że wyłącznym celem

art. 123 ustawy systemowej jest scalenie postępowania w sprawach ubezpieczeniowych z procedurą administracyjną. Dlatego w przepisie zastrzega się, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Ta sama funkcja leży u podstaw art. 180 § 1 k.p.a., który na gruncie procedury administracyjnej sygnalizuje odrębności występujące przy rozpoznawaniu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. W rezultacie, art. 123 ustawy systemowej, czy też art. 180 § 1 k.p.a. (jak również art. 124 ustawy emerytalnej), nie mają wpływu na ograniczenie konstytucyjnych zasad wyrażonych w art. 77 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedstawiony kontekst nie wpisuje się żadną miarą zarzut „błędnej wykładni” art. 8 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Wnioskodawczynie w skardze nie wyjaśniła zresztą relacji zachodzącej między zasadą pogłębiania zaufania obywateli a wydaniem decyzji o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 8 kwietnia 1994 r. Dyskredytuje to skuteczność zarzutu.

Nie zmieniając motywu, a przechodząc do dalszej analizy podstaw skargi kasacyjnej, można wyobrazić sobie zależność zachodzącą między rozwiązaniami proceduralnymi a konstytucyjnym prawem do naprawienia szkody. Adekwatne przepisy nie zostały jednak przez skarżącą powołane w podstawach skargi kasacyjnej. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę w granicach zgłoszonych podstaw (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), nie może zatem kreować za stronę tematów podlegających kontroli. Spostrzeżenie to było potrzebne, gdyż nakreślone podstawy skargi nie współgrają z zagadnieniem prawnym przedstawionym na etapie przedsądu. Wnioskodawczynie wskazała na potrzebę interpretacji art. 83a ust. 2 ustawy systemowej i ocenę jego zgodności z art. 2 i art. 32 Konstytucją, jednak nie zarzuciła ich naruszenia. Aspekt ten nie może zatem stać się przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego.

Spoglądając z innego punktu widzenia, należy zaznaczyć, że konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody niekoniecznie musi być realizowane przez stwierdzenie nieważności wadliwej decyzji administracyjnej. Ustawodawca może przewidzieć inne rozwiązanie prawne. Przechodząc na grunt proceduralny, nie

można pominąć, że skarżąca nie powiązała art. 77 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z podstawą prawną służącą wzruszeniu prawomocnej decyzji (przepisy art. 180 § 1 k.p.a., art. 123 ustawy systemowej i art. 124 ustawy emerytalnej nie posiadają tych właściwości). W konsekwencji, w ramach kontroli kasacyjnej, wątku tego nie można zweryfikować - pozostawałoby to w opozycji do reguły z art. 398¹³ § 1 k.p.c.

Niekoherentność skargi kasacyjnej staje się jeszcze bardziej widoczna, jeśli zajrzy się do stanowiska zaprezentowanego w wyroku Sądu drugiej instancji. Polega ono na zasygnalizowaniu dyspozycji art. 83a ust. 4 ustawy systemowej. Przewiduje on, że reguł wymienionych w art. 83a ust. 1-3 ustawy nie stosuje się w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości. Oznacza to, że w tej kategorii sporów wyłączono upoważnienie organu rentowego do unieważniania ostatecznych decyzji na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu Apelacyjnego przepis ten autoryzowany jest przez art. 123 ustawy systemowej i art. 124 ustawy emerytalnej, które zastrzegają, że w przypadku wyraźnego zaprzeczenia przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania. Argumentację tę popiera dostrzeżenie, że ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewidywała w art. 114 autonomiczny sposób weryfikowania prawomocnych decyzji. Sumą normatywnych rozważań Sądu drugiej instancji stał się wniosek, że art. 156 § 1 k.p.c. i art. 157 § 2 k.p.c. w sprawach rentowych i emerytalnych nie stosuje się. Wnioskodawczyni neguje stanowisko Sądu odwoławczego, powołuje się jednak tylko na naruszenie art. 180 § 1 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz art. 123 ustawy systemie ubezpieczeń społecznych. Wyznaczone w ten sposób spektrum badawcze, zważywszy na podstawę prawną, którą posłużył się Sąd Apelacyjny, znacząco zawęża sferę, w której Sąd Najwyższy może dokonywać oceny (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Wystarczy stwierdzić, że wskazane przez skarżącą przepisy nie są nośnikiem dopuszczalności lub niedopuszczalności wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji rentowej lub emerytalnej. W rezultacie Sąd Najwyższy działając w granicach podstaw skargi kasacyjnej nie był upoważniony do ich rozpatrzenia.

Przedstawione braki skargi kasacyjnej są o tyle istotne, że w orzecznictwie zarysował się dwugłos w omawianej tematyce. Reprezentatywne dla pierwszego nurtu jest stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2014 r., III UK 100/13, OSNP 2015, nr 7, poz. 98. W judykacie tym, z art. 83a ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wywiedziono, że w sprawach o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości, nie przewidziano stwierdzania nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. Zapatrywanie to stanowi kontynuację poglądu wyrażonego w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2002 r., II UKN 356/01, OSNP 2004 nr 3, poz. 52. (zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 20 lutego 2014 r., III AUa 684/13, LEX nr 1459015; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1999 r., II UKN 161/99, OSNAPiUS 2000 nr 14, poz. 562; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UZP 3/10, OSNP 2010, nr 17-18, poz. 217). Sąd Najwyższy zaznaczył przy tym, że w tego rodzaju sprawach sąd ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję - jako przedmiot odwołania - 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). Oznacza to, że sąd ubezpieczeń społecznych orzeka na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, rozpoznając odwołanie w przedmiocie uchylenia, zmiany lub unieważnienia ostatecznej decyzji w sprawach innych niż wymienione w art. 83a ust. 4 ustawy systemowej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233; uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261).

Nieco odmiennie argumentował Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2014 r., III UZP 3/13, LEX nr 1455747. Wskazując na art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, doszedł do wniosku, że ustawa o emeryturach

i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie zawiera odpowiedniej regulacji określającej wprost zasady i tryb postępowania w omawianym przypadku. Wprawdzie można rozważyć zastosowanie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, jednak w ocenie Sądu Najwyższego nie jest to uprawnione. Przede wszystkim art. 190 ust. 4 Konstytucji wyraźnie odsyła do przepisów określających zasady i tryb wznowienia postępowania. Tymczasem instytucja przewidziana w art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej nie jest wznowieniem postępowania *sensu stricto*, lecz co najwyżej "swoistym wznowieniem postępowania" (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSNP 2003 nr 18, por. 442 i orzecznictwo tam powołane), ma też szerszy charakter niż wznowienie postępowania i nieco odmienne od niego przesłanki. W ocenie Sądu Najwyższego orzeczenie, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji, stanowi samodzielną i szczególną podstawę wznowienia postępowania wymienioną *expressis verbis* w przepisach regulujących postępowanie zarówno sądowe (art. 401¹ k.p.c. i art. 540 § 2 k.p.k.), jak i administracyjne (art. 145a k.p.a.). Doprowadziło to Sąd Najwyższy do wniosku, że stosownie do art. 124 ustawy emerytalnej, za przepis, na podstawie którego może dojść do wzruszenia decyzji organu rentowego wydanej w oparciu o akt normatywny uznany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z Konstytucją, należy uznać art. 145a k.p.a., w myśl którego można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja (§ 1), a w sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zestawiając powyższe wypowiedzi, po pierwsze widać, że oba judykaty nie upoważniają do wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji rentowej lub emerytalnej (z wyjątkiem sytuacji, gdy decyzja nie posiada cech aktu administracyjnego, co w rozpoznawanej sprawie nie ma miejsca). Po drugie, różnica stanowiska sprowadza się do okoliczności, które nie są przedmiotem kontrowersji w rozpoznawanej sprawie. Chodzi bowiem o wybór trybu wznowienia postępowania. W wyroku z dnia 20 marca 2014 r., z uwagi na

ograniczenie z art. 83a ust. 4 ustawy systemowej, wykluczono zastosowanie konstrukcji stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, regulowanej przez przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (z czego można wnosić, że nieodpowiednie jest również oparcie się na adekwatnym przepisie kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącym wznowienia postępowania), a w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2014 r., zaaprobowano posłużenie się art. 145a k.p.a. Analizując wspomniane orzeczenia, nie można wykluczyć, że nie pozostają one względem siebie w opozycji. Byłoby tak przy założeniu niedopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji (co przesądza wyrok z dnia 20 marca 2014 r., a do czego nie odnosi się postanowienie z dnia 10 stycznia 2014 r.) i zaakceptowaniu wyjątku od reguły wyrażonej w art. 83a ust. 4 ustawy systemowej w związku z art. 107-114 ustawy emerytalnej w przypadku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu prawnego z Konstytucją, który polega na sięgnięciu po art. 145a k.p.a. w związku z art. 190 ust. 4 Konstytucji (za takim rozwiązaniem optuje postanowienie z dnia 10 stycznia 2014 r., a jednocześnie nie rozważa go wyrok z dnia 20 marca 2014 r.). Oceniając i wążąc wszystkie racje ten sposób widzenia wydaje się prawidłowy.

Wracając do zarzutów zgłoszonych przez wnioskodawczynię, okazuje się, że wykładnia operatywna nie dostarcza argumentów przemawiających za trafnością tezy, na której oparta została skarga kasacyjna. Sąd Najwyższy rozpoznający niniejszą sprawę stoi na stanowisku, że w sprawach dotyczących emerytur i rent nie ma podstaw do sięgania po rozwiązania przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego, a dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Przekaz płynący z art. 83a ust. 4 ustawy systemowej jest klarowny. Wzruszenie decyzji organu rentowego w zakresie dotyczącym ubezpieczeń emerytalnych i rentowych może następować wyłącznie na zasadach określonych w art. 107-114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Mając na uwadze, że art. 114 ustawy emerytalnej nie zawiera odpowiednika regulacji z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, staje się jasne, że nie można stwierdzić nieważności decyzji dotyczącej prawa lub wysokości emerytury i renty (J. Strusińska-Żukowska, w: *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz*, red. B. Gudowska,

K. Ślebzak, Warszawa 2013, s. 768). Nie przekonuje przy tym, niekiedy wyrażane w literaturze przedmiotu (M. Bartnicki, w: *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Antonów, Warszawa 2007, s. 426; K. Antonów, *Wybrane zagadnienia stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, PiZS 2007, nr 10, s. 27) stanowisko, zgodnie z którym, skoro art. 83a ust. 2 ustawy systemowej przewiduje tylko działanie organu rentowego z urzędu, to *a contrario* należy opowiedzieć się za pełną dopuszczalnością weryfikacji decyzji emerytalnych i rentowych w trybach określonych w art. 154-156 k.p.c. na żądanie ubezpieczonego. Wnioskowanie z przeciwności dopuszczalne jest jedynie w przypadkach, w których regulacja ma charakter zamknięty i wyczerpujący, w rezultacie można założyć, że dany przepis określa wszystkie sytuacje, z którymi ustawodawca chciał powiązać określony skutek. Oznacza to, że wywodzenie wiążących konkluzji z art. 83a ust. 2 w związku z art. 83a ust. 4 ustawy systemowej byłoby możliwe, jeśli ustawa ta regulowałaby wszystkie aspekty związane ze wzruszaniem decyzji, których przedmiotem są prawa emerytalne i rentowe. Po zapoznaniu się z art. 107-114 ustawy emerytalnej okazuje się, że tak nie jest, co dyskredytuje trafność wnioskowania z przeciwności. Przepisy te „stanowią inaczej” w rozumieniu art. 124 ustawy emerytalnej (nie ma do tej kategorii spraw zastosowania również art. 83a ust. 1-3 ustawy systemowej), a to wyklucza posilkowanie się rozwiązaniami przewidzianymi w kodeksie postępowania administracyjnego.

Dodatkowo trzeba uwzględnić, że art. 154-156 k.p.a. dotyczą decyzji „ostatecznej” (analogicznie czyni to art. 83a ust. 1 i 2 ustawy systemowej), a w przepisach regulujących prawo do emerytur i rent mowa jest o decyzjach „prawomocnych”. Różnica ta utrudnia pominięcie zasad „zmiany w prawie do świadczeń i ich wysokości” (rozdział 3 działu VIII ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), a w konsekwencji skorzystanie z instrumentów właściwych dla kodeksu postępowania administracyjnego (R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 82; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2017 r., III AUa 1078/07, LEX nr 394105).

Dlatego orzeczono według art. 398¹⁴ k.p.c. jak w sentencji, zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c. i art. 99 k.p.c. rozstrzygnięto o kosztach postępowania kasacyjnego.

kc