



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-669029-III-II/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa,11. marca 2011. r

Sąd Najwyższy

Izba Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Sądu Najwyższego

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy w celu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 i la ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) organ rentowy powinien

wydać postanowienie o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 k. p. a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ujawniły się rozbieżności dotyczące przewidzianej w art. 114 ust. 1 i la ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) instytucji wznowienia postępowania w sprawie prawa do świadczeń lub jego wysokości. W wyroku z dnia 25 maja 2004 r. (sygn. akt III UK 31/04, OSNP z 2005 r., Nr 1, poz. 13) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „(...) przepis art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi wyraźnie, że «prawo do świadczeń podlega ponownemu ustaleniu» także z urzędu, «jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość». Ponieważ równocześnie art. 124 tej ustawy stanowi, iż w postępowaniu o świadczenia w niej określone «stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej», to wynika stąd, że powyższa dyspozycja art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi *lex specialis* względem analogicznej dyspozycji art. 145 § 1 pkt 5 k. p. a., wedle której w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli «wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję»

i w konsekwencji, w sprawach, których dotyczy art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie ma zastosowania art. 145 § 1 pkt 5 k. p. a. Natomiast kwestia trybu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie została odrębnie uregulowana w tej ustawie i dlatego w tym zakresie ma zastosowanie art. 149 k. p. a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, co oznacza, że w celu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS organ rentowy naprzód powinien wydać postanowienie o wznowieniu postępowania (art. 149 § 1 i 2 k. p. a.), a dopiero w dalszej kolejności - po przeprowadzeniu wznowionego postępowania - powinien wydać stosowną decyzję (art. 151 k. p. a.)." Pogląd prawny o potrzebie wydania postanowienia w celu wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS został wyrażony przez Sąd Najwyższy również w wyroku z dnia 7 października 2004 r. (sygn. III UK 81/04).

Odmienny pogląd prawny wyraził natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2009 r. (sygn. akt III UK 38/09, Lex nr 560872). We wskazanym wyroku Sąd Najwyższy nie podzielił mianowicie poglądu prawnego zawartego we wspomnianym powyżej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2004 r., „(...) jakoby tryb wznowienia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy i emeryturach i rentach nie został odrębnie uregulowany w tej ustawie i dlatego w tym zakresie ma zastosowanie art. 149 k. p. a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach, bo takiemu stanowisku przeczy wyraźnie regulacja prawa dopuszczalności ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, którą zawarto w całym przepisie art. 114 tej ustawy. Jest to konstrukcja wyczerpująca i odrębna od instytucji wznowienia

postępowania administracyjnego, zważywszy także, że ten przepis (art. 149 k. p. a.) ani inne przepisy procedury administracyjnej nie może być skuteczną podstawą skargi kasacyjnej w rozumieniu art. 398³ § 1 lub 2 k. p. c."

Zarysowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego kontrowersja dotyczy w istocie tego, czy tryb wznowienia postępowania został odrębnie i w sposób zupełny uregulowany w ustawie o emeryturach i rentach z FUS czy też z uwagi na brak takiej kompleksowej regulacji zastosowanie znajduje art. 149 § 1 k. p. a.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu 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, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Przepis ten stosuje odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości (art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wskazane przepisy zawierają zatem podstawę prawną umożliwiającą organowi rentowemu wydanie, na wniosek zainteresowanego lub z urzędu, nowej decyzji dotyczącej prawa do świadczenia lub jego wysokości po uprawomocnieniu się pierwotnej decyzji. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ponowne ustalenie prawa do emerytury lub renty na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wyklucza stosowanie w tym zakresie art. 145 § 1 pkt 5 k. p. a. Przepisy art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustalają bowiem odmienne niż k. p. a. przesłanki wzruszenia prawomocnej decyzji. W istocie więc ustawa o emeryturach i

rentach z FUS autonomicznie reguluje w tym zakresie materię przesłanek ponownej oceny uprawnień ubezpieczeniowych.

Kontrowersje dotyczą natomiast tego, czy regulacje zawarte w art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS mają charakter kompletny, czy też w celu wznowienia postępowania organ rentowy powinien wydać stosowne postanowienie na podstawie art. 149 § 1 k. p. a. Z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynika bowiem, że w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w tej ustawie stosuje się przepisy k. p. a., chyba że ustawa ta stanowi inaczej. Również z art. 180 § 1 k. p. a. wynika, iż w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k. p. a., chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

W literaturze wskazuje się (M. Jaśkowska, A. Wróbel, Komentarz bieżący do art. 180 k. p. a., LEX/el. 2010), że „(...) w zakresie nieuregulowanym w ustawie lub uregulowanym, ale nie odmiennie, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają w postępowaniu z zakresu ubezpieczenia społecznego pełne zastosowanie, i to wprost. Do podobnych konkluzji prowadzi wykładnia przepisu art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zawarte w obu klauzulach odsyłających sformułowanie «chyba że ustawa stanowi inaczej» może być rozumiane zarówno jako wyłączenie zastosowania przepisów kodeksu przez wyraźny przepis ustawy lub jako odmienne uregulowanie pewnej kwestii proceduralnej w ustawie. W konsekwencji należy przyjąć, że przepisy kodeksu tylko wyjątkowo nie mają zastosowania w postępowaniu z zakresu ubezpieczenia społecznego, a mianowicie wtedy, gdy : 1)

możliwość stosowania przepisów kodeksu wyklucza przepis ustawy, 2) dana kwestia proceduralna jest odmiennie uregulowana w przepisach ustawy."

W związku z tym zwraca się uwagę (por. K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, „Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz”, ABC, 2009, komentarz do art. 124, LEX/el), „(...) że przepisy k. p. a. oraz przepisy zawarte w aktach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostają względem siebie w relacji przepisu ogólnego do szczególnego. Z faktu tego można wyprowadzić dwa oczywiste wnioski. Pierwszy, że przepis szczególny zawarty w regulacjach ubezpieczeniowych, ma pierwszeństwo stosowania przed przepisem ogólnym zawartym w k. p. a., i drugi, że niedopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca regulację szczególną na sytuacje wprost w tej regulacji nie przewidziane."

Odnosząc powyższe uwagi do treści art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wskazać należy, iż wymienione przepisy regulują materię ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie. Przepisy te określają również podmioty uprawnione do uruchomienia ponownej procedury ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości, wskazując, iż jest to osoba zainteresowana oraz organ rentowy. Powołane przepisy art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie regulują natomiast materii procesowej formy wszczęcia postępowania w tej sprawie.

W świetle powyższego, mając na uwadze treść przepisów art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS należy stwierdzić, iż nie wykluczają one stosowania przepisów k. p. a. w zakresie formy wszczęcia postępowania. Nie regulują one także w sposób odmienny niż k. p. a. (w szczególności jego art. 149 § 1)

procesowej formy wszczęcia postępowania. Skoro więc ustawa o emeryturach i rentach z FUS nie stanowi inaczej w zakresie procesowej formy wszczęcia postępowania określonego w art. 114 ust. 1 i la, to w - ocenie Rzecznika - w sprawie powinien mieć zastosowanie art. 149 § 1 k. p. a. W rezultacie dopiero postanowienie o wznowieniu stanowi podstawę do przeprowadzenia przez organ rentowy postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 k. p. a.).

Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 1987 r., sygn. akt I SA 1326/86, ONSA z 1987 r., Nr 2, poz. 80) postanowienie o wszczęciu postępowania jest wyłącznie aktem procesowym, nie rozstrzyga ono zatem sprawy wznowienia postępowania, lecz ją otwiera. Natomiast stwierdzenie, czy przyczyna wznowienia rzeczywiście wystąpiła w sprawie i jakie z tego wynikają skutki dla rozstrzygnięcia sprawy, mogą być efektem dopiero postępowania przeprowadzonego po wydaniu postanowienia na podstawie art. 149 § 1 k. p. a.

Wskazuje się (K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, op. cit.), iż „(...) w wyniku zastosowania instytucji ponownego ustalania prawa do emerytur/rent następuje nadzwyczajna kontynuacja postępowania w tej samej sprawie (por. wyrok SN z dnia 15 listopada 2000 r., II UKN 41/00, Prok. I Pr. 2001, nr 6, poz. 39), w którym organ rentowy ma możliwość zniwelowania własnego uchybienia powstałego przy ustalaniu prawa do świadczenia, natomiast zainteresowany uprawniony jest do ubiegania się o świadczenie, którego mu nie przyznano, jeżeli wcześniej nie powołał się na okoliczności uzasadniające powstanie takich uprawnień. W rezultacie uchylane są zarówno korzystne, jak i niekorzystne rozstrzygnięcia dla zainteresowanego.”

W związku zaś z osłabioną trwałością decyzji wydawanych przez organy rentowe znaczenia nabiera funkcja gwarancyjna postanowienia o wznowieniu postępowania. Postanowienie, pomimo że niezaskarżalne, poprzez zakomunikowanie jego treści stronie, ujawnia zamiar organu rentowego przeprowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie, czy rzeczywiście wystąpiła przyczyna uzasadniająca ponowne ustalenie prawa do świadczenia lub jego wysokości. Owa funkcja gwarancyjna nabiera szczególnego znaczenia na tle art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który znajduje zastosowanie wówczas, gdy po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. W literaturze zwraca się uwagę (por. J. Kuźniar, „Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych”, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, Nr 6 z 2004 r., s. 29), iż „(...) przepis ten, jak się wydaje, będzie pełnił funkcję pozwalającą na nieograniczoną wręcz weryfikację świadczeń, zwalniając niejako organ rentowy od odpowiedzialności za wydawane decyzje, te bowiem w każdym czasie mogłyby być zmienione, gdyby okazało się « że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości ».” Jeśli więc organ rentowy w każdym czasie po uprawomocnieniu się decyzji może dokonywać ponownej oceny tych samych dowodów, na podstawie których ustalono prawo do emerytury lub renty albo ich wysokość, to minimum lojalności władzy publicznej wobec jednostki wymaga, aby sam zamiar weryfikacji prawa do świadczenia został zakomunikowany stronie w procesowej formie postanowienia.

W związku zaś z ujawnionymi rozbieżnościami w tym zakresie w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego przez

powiększony skład orzekający Sądu Najwyższego uznałam za konieczne. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Zena Jipsun". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'Z'.