

DECYZJA organu rentowego

ZAMIENNA

A replacement decision issued by the disability pension body

In the proceedings within social insurance matters, the disability pension body, in particular The Social Insurance Institution (Polish: Zakład Ubezpieczeń Społecznych) and the President of the Agricultural Social Insurance Fund (KRUS), after issuing the unfavorable decision can recognize the whole or part of the party's appeal by issuing a new decision (so-called replacement decision). When such a decision is issued at the stage of court proceedings, the pending proceedings in the court, in accordance with 477(13) § 1 of the Polish Code of Civil Procedure should be discontinued in whole or in part, in which the party's request has been granted. In practice, however, it is not always clear whether the disability pension body has issued a replacement decision or even another type decision. The aforementioned authority often reverses the previous negative decision by issuing another negative decision, mistakenly treating it as a replacement decision. In other cases, the disability pension body only accepts the appeal to a certain extent, or reverses or amends the contested decision, which is correct. In this article, the author tries to define the essence of the replacement decision, the admissibility of control of such decision by the court from the point of view of the insured person's interest, its legality and the impact of such decisions for the ongoing court proceedings. The first conclusion of the analysis of the replacement decision is that only a correct decision (taking into account the lawful demand of the insured person in whole or in part) results in discontinuance of proceedings. Secondly, the purpose of the replacement decision is to protect the legitimate interest of the insured person, which, in the matter of pension cases, allows the disability pension body to replace a legally defective decision with a correct one and allows the insured person to obtain the pension quicker without having to wait for a court decision. In the case law of the ECtHR in Strasbourg, on the basis of Article 6 of the Convention, it is assumed that proceedings in cases concerning benefits, due to its importance for insured persons, should be conducted particularly quickly. Thirdly, with regard to the insured person's interest, it must be assumed that the authority's power to issue a replacement decision becomes its duty when, in the course of the proceedings, circumstances arise which justify the acceptance of the insured person's legitimate demand.

Keywords: replacement decision, discontinuation of the proceedings, insured person, accept the demands of the party.

Słowa kluczowe: decyzja zamienna, umorzenie postępowania, ubezpieczony, uwzględnienie żądania

1. Wstęp

Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych uregulowane w Dziale III, tytule VII, części pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego² (art. 459–476 i 477⁸–447^{14a} k.p.c.)³ zawiera

1 Sędzia SA w Białymstoku, wykładowca Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie.

2 Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2018 r., poz. 1360, t.j. z zm. – dalej jako k.p.c.

szereg odmiennych regulacji wynikających z istoty tego postępowania, które ma charakter hybrydowy z obligatoryjną fazą postępowania administracyjnego, bez której przeprowadzenia droga sądowa pozostaje zamknięta⁴. Specyfika tego postępowania odrębnego, którego zasadniczy przedmiot wyznacza treść zaskarżonej decyzji⁵, wymagała uregulowania sytuacji, w której w toku rozpatrywania odwołania od decyzji organ rentowy⁶ zdecyduje się je uwzględnić, wydając decyzję zamienną, i tym samym eliminując decyzję stanowiącą już przedmiot postępowania sądowego. Decyzja zamienna zwłaszcza niwecząca w całości zakreślony przedmiot postępowania sądowego nie może zatem nie rzutować na sposób rozstrzygnięcia sprawy przez sąd rozpoznający odwołanie. Samo pojęcie „decyzja zamienna” nie ma charakteru normatywnego, jednakże powszechnie przyjęło się w orzecznictwie i literaturze dotyczących postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nazwę tę przypisywać decyzjom, o których mowa w art. 477¹³ § 1 k.p.c. Zgodnie z tą regulacją zmiana przez organ rentowy zaskarżonej decyzji (*odpowiednio przez wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności zaskarżonego orzeczenia*) przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd – przez wydanie decyzji lub orzeczenia uwzględniającego w całości lub w części żądanie strony – powoduje umorzenie postępowania w całości lub w części. Poza tym zmiana lub wykonanie decyzji lub orzeczenia nie mają wpływu na bieg sprawy. Błędem jest jednak przypisywanie cech decyzji zamiennej jedynie decyzjom wydawanym w toku postępowania sądowego toczącego się wskutek wniesionego odwołania od decyzji, do których ma zastosowanie art. 477¹³ § 1 k.p.c. Za takie decyzje trzeba bowiem uznać również decyzje wydawane przez organ rentowy jeszcze przed przekazaniem sprawy do sądu, które mogą zakończyć sprawę na etapie administracyjnym bez potrzeby rozpoznawania jej przez sąd. Organ rentowy zobowiązany jest zgodnie z art. 83 ust. 6 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷, jeżeli uzna odwołanie za słuszne, zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu.

Co więcej trzeba przyjąć, że w istocie podstawę do wydania decyzji zamiennej na etapie postępowania sądowego nadal stanowi art. 83 ust. 6 ustawy o s.u.s., a jedynie skutki wydania takiej decyzji w fazie postępowania sądowego reguluje art. 477¹³ § 1 k.p.c. Od decyzji zamiennych, a zatem decyzji uchylających lub zmieniających negatywną decyzję tegoż organu w kierunku zgodnym z żądaniem strony, odróżnić należy decyzje wydawane przez organ rentowy w oparciu o regulacje uprawniające

3 Przepisy art. 459–476 k.p.c. to przepisy ogólne mające zastosowanie w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a przepisy art. 477⁸–447^{14a} k.p.c. stosuje się wyłącznie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

4 Wyjątkiem w tym zakresie jest tylko sytuacja, gdy organ rentowy nie wyda mimo istnienia takiego obowiązku decyzji w terminie dwóch miesięcy od zgłoszenia żądania, wówczas w razie wniesienia odwołania na niewydanie decyzji sąd rozpoznający takie odwołanie może rozstrzygnąć sprawę także merytorycznie, bez fazy administracyjnej (art. 477⁹ § 4 k.p.c. i 477¹⁴ § 3 k.p.c.).

5 Por. w tym zakresie – postanowienia SN: z 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15/601; z 13 października 2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692; wyroki SN: z 6 września 2000 r., II UKN 685/99, OSNP 2002/5/121; z 1 września 2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499.

6 Organ rentowy to nie tylko jednostki organizacyjne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, lecz także zgodnie z art. 476 § 4 k.p.c. wojskowe organy emerytalne i organy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, a także Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

7 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 300; dalej jako ustawa o s.u.s.

ten organ do wzruszania decyzji ostatecznych⁸, a nawet prawomocnych w przypadkach przewidzianych przez prawo⁹.

W ramach wstępnych rozważań trzeba też zauważyć, że w typowym postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰ organ administracji publicznej, który wydał zaskarżoną decyzję, również może, a nawet powinien¹¹ na podstawie art. 132 § 1 k.p.a. uwzględnić wniesione odwołanie i wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Jednakże może to uczynić jedynie wtedy, gdy odwołanie wniosły wszystkie strony, a odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości¹². Ponadto z art. 133 k.p.a. wynika, że może to uczynić jedynie w terminie siedmiu dni od wniesienia odwołania, ponieważ po tym terminie akta sprawy powinien już przesłać organowi odwoławczemu, a jego uprawnienie do dokonania autoweryfikacji decyzji wygasa¹³. Nie wnikając nawet głębiej w regulację Kodeksu postępowania administracyjnego, uprawniona jest teza, że organ rentowy w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych został wyposażony w dużo bardziej elastyczny środek autokontroli, który daje mu możliwość uwzględnienia żądań strony do czasu rozstrzygnięcia o wniesionym odwołaniu przez sąd właściwy do jego rozpoznania.

Niniejszy artykuł jest próbą pewnego kompleksowego ukazania systemowej roli decyzji zamiennej organu rentowego poprzez jej bliższe zdefiniowanie, określenie granic czasowych, w których może być ona wydana, wskazanie celu tej instytucji i określenie skutków, jakie rodzi jej wydanie, a także odróżnienie decyzji zamiennej od innych decyzji wydawanych w toku trwającego postępowania.

2. Cel, przedmiot i istota decyzji zamiennej organu rentowego

Rozważając główny cel, jaki chciał osiągnąć ustawodawca, przyznając organowi rentowemu szeroki, szerszy niż w zwykłym postępowaniu administracyjnym, zakres autokontroli wydawanych przez ten organ decyzji, trzeba jednoznacznie stwierdzić, że jest nim niewątpliwie interes ubezpieczonego czy – szerzej – strony postępowania ubezpieczeniowego niezależnie od tego, czy zaskarżona decyzja wydana została na wniosek strony czy z urzędu. Interes ten wymaga, aby obiektywnie nieprawidłowa decyzja została jak najszybciej i bez sformalizowanej procedury zastąpiona decyzją zgodną ze stanem faktycznym i prawem oraz nie generowała dalej zbędnego postępowania sądowego. Bez znaczenia dla osiągnięcia tego celu jest to, czy wydanie decyzji zamiennej służy usunięciu błędów popełnionych przez organ przy wydaniu zaskarżonej decyzji pierwotnej, czy też jest efektem uwzględnienia nowych twierdzeń i dowodów, jakie przedkłada sam ubezpieczony, a które uzasadniają zmianę decyzji odmownej. Nie bez znaczenia w tym zakresie jest to, że w postępowaniu przed organem rentowym w sprawach o świadczenia obowiązuje w istocie legalna ocena dowodów wskazująca organowi, jaka okoliczność

8 Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne, natomiast zgodnie z § 3 tegoż artykułu decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne; ponadto wedle art. 269 k.p.a. decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

9 Por. w tym zakresie np.: art. 114 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270) dalej jako ustawa emerytalna; art. 83a ustawy o s.u.s.

10 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z zm.; dalej k.p.a.

11 Por. w tym zakresie np. A. Gołęba, *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, H. Nysiak-Molczyk (red.), Warszawa 2015, s. 904, teza 4.

12 A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019.

13 Por. wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 489629.

jakim dowodem może być udowodniona¹⁴. Organ nie ma zatem na etapie prowadzonej przez siebie części postępowania takiej swobody w zakresie dopuszczania środków dowodowych i ich oceny, z jakiej korzysta sąd w postępowaniu sądowym, rozpoznając odwołanie (por. art. 233 § 1 i 2 i 473 § 1 k.p.c.)¹⁵.

Ani z art 83 ust. 6 ustawy o s.u.s., ani art. 477¹³ § 1 k.p.c. nie wynika, aby ustawodawca określił przedmiot rozumiany jako sprawy, w których dopuszczalne jest wydanie decyzji zamiennej, co uprawnia do przyjęcia poglądu, że możliwość wydania decyzji zamiennej istnieje we wszystkich sprawach, w których organ rentowy w ogóle uprawniony (*zobowiązany*) jest wydać decyzję, od której przysługuje odwołanie¹⁶. Określając zatem przedmiot decyzji zamiennej, trzeba się odwołać do art. 83 ust. 1 o s.u.s., w myśl którego Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności:

- 1) zgłaszania do ubezpieczeń społecznych,
 - a) ustalania płatnika składek;
- 2) przebiegu ubezpieczeń;
- 3) ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek,
 - a) ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek;
- 4) ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych;
- 5) wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Wymieniony katalog przedmiotowy decyzji organu rentownego nie jest przy tym zamknięty, zawsze jednak od wydanej decyzji zgodnie z ust. 2 art. 83 ustawy o s.u.s. przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Oznacza to, że art. 83 ust. 1 ustawy o s.u.s. określa nie tylko przedmiot decyzji organu rentowego, lecz także wyznacza materię, która może być przedmiotem potencjalnej decyzji zamiennej. W logicznym ujęciu można zatem przyjąć, że przedmiot decyzji zamiennej stanowi część lub całość przedmiotu zaskarżonej decyzji. Poszukując definicji decyzji zamiennej w treści art. 83 ust. 6 ustawy o s.u.s. czy art. 477¹³ § 1 k.p.c., stwierdzić trzeba, że mimo braku takiej definicji wyrażonej *explicite* przepisy te wskazują cechę relewantną, a nawet konstytutywną każdej decyzji zamiennej. Decyzją zamienną w rozumieniu obu tych przepisów jest mianowicie tylko decyzja uwzględniająca żądanie strony w całości lub w części. Nie jest zatem *a contrario* decyzją zamienną np. decyzja jedynie uchylająca decyzję odmowną w przedmiocie prawa do świadczenia, która jednocześnie ponownie odmawia ubezpieczonemu przyznania prawa do danego świadczenia, co jest często praktyką organu rentowego¹⁷. Organ rentowy stosuje nierzadko taką konstrukcję decyzji quasi-zamiennej do potwierdzenia spełnienia określonej, kwestionowanej uprzednio przesłanki nabycia świadczenia, której spełnienie nadal jednak nie powoduje spełnienia wszystkich koniecznych przesłanek nabycia dochodzonego świadczenia, w efekcie czego wydana decyzja jest w swej istocie również odmowna i nie może przez to być uważana za decyzję zamienną. Samo zatem uchylene zaskarżonej decyzji niezależnie od tego, czy połączone z wydaniem kolejnej odmownej decyzji czy nie, z reguły nie będzie wydaniem decyzji zamiennej, o której mowa w art. 83 ust. 6 ustawy o s.u.s. i art. 477¹³ § 1 k.p.c. Mogą się jednak zdarzyć sytuacje, w których samo uchylene zaskarżonej decyzji będzie równoznaczne z wydaniem decyzji zamiennej. Tak będzie zawsze w przypadku wydawanych przez organ ren-

14 Por. § 21–28 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz.U. z 2011 r., nr 237, poz. 1412) – dalej rozporządzenie MPiPS z 11 października 2011 r.

15 Por. np. wyroki SN: z 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08, LEX nr 707858; z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNP 1996/16/239; z 6 września 1995 r., II URN 23/95, OSNP 1996/5/77; z 17 listopada 2016 r., II PK 225/15, LEX nr 2178701.

16 Wyjątek wprowadza jedynie art. 90 ust. 2 ustawy z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1906), który wyłącza zastosowanie art. 477¹³ k.p.c. w sprawach o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami.

17 Por. w tym zakresie: Antonów K. (red.), Jabłoński A. (red.), Suchacki B., Witkowski J., *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX, 2014; postanowienie SA w Szczecinie z 25 lutego 2013 r., III AUz 152/12, LEX nr 1286648.

towy decyzji z urzędu, np. wstrzymującej wypłatę świadczenia¹⁸, nakładającej na stronę obowiązek zapłaty zaległych składek lub wyłączającej z ubezpieczeń społecznych z określonego tytułu¹⁹. Uchylenie takich decyzji w następstwie wniesionego odwołania oznacza powrót do stanu sprzed wydania decyzji, a zatem sprzed wstrzymania wypłaty świadczenia, nałożenia zobowiązania czy wyłączenia z ubezpieczeń społecznych, czy sprzed objęcia nimi. Taka decyzja, choć tylko uchylająca poprzednią decyzję, uwzględnia w istocie żądanie strony zachowania stanu rzeczy sprzed wydania decyzji, a zatem nosi w sobie konieczny element decyzji zamiennej.

W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie nie wydaje się istnieć spór co do definiowania decyzji zamiennej poprzez uwypuklenie koniecznego elementu takiej decyzji, jakim jest uwzględnienie żądania strony co najmniej w części. W postanowieniu Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2012 r. (II UK 225/11)²⁰ sąd ten podkreślił, że przepis art. 477¹³ k.p.c. ma jednoznaczne brzmienie, z którego nie da się wyprowadzić wniosku, że chodzi w nim wyłącznie o zmianę przez organ rentowy zaskarżonej decyzji w drodze wydania decyzji zmieniającej. Zmiana ta może nastąpić przez wydanie – stosownie do okoliczności danej sprawy – każdej decyzji, byleby tylko jej skutkiem było uwzględnienie w całości lub w części żądania strony objętego przedmiotem zaskarżonej decyzji. Podobny pogląd Sąd Najwyższy prezentował w wielu innych orzeczeniach²¹. Również w literaturze przedmiotu decyzję zamienną na tle art. 477¹³ k.p.c. definiuje się właśnie elementem uwzględnienia żądania strony co najmniej w części²².

Za decyzję zamienną uznać należy nie tylko decyzję wydawaną w następstwie wniesienia odwołania i uwzględnienia jego żądań, ale za taką decyzję należy uznać w sprawie ubezpieczeniowej wszczętej wnioskiem ubezpieczonego decyzję, mocą której organ rentowy uwzględnia żądanie tego wniosku, uchylając lub zmieniając swoją pierwotną negatywną decyzję w przedmiocie tego wniosku, przed wniesieniem odwołania lub uzyskaniem przez tę decyzję statusu decyzji ostatecznej. Za dopuszczalnością wydania takiej decyzji jeszcze przed wniesieniem odwołania przemawia przede wszystkim wspomniany już wyżej interes ubezpieczonego, któremu np. organ odmówił niezasadnie świadczenia, jak też przemawiają za tym ogólne zasady postępowania administracyjnego²³.

Definiując zatem decyzję zamienną organu rentownego, uprawnione jest przyjęcie, że jest to decyzja:

- 1) zmieniająca lub uchylająca zaskarżoną odwołaniem decyzję, uwzględniająca co najmniej w części żądanie strony co do istoty sprawy zawarte w odwołaniu, której skutkiem w zakresie, w jakim uwzględnia ona żądanie strony, są bezprzedmiotowość i zbędność przekazywania odwołania do sądu właściwego do jego rozpoznania w przypadku, gdy jej wydanie nastąpiło przed przekaza-

18 Por. postanowienie SN z 5 maja 2000 r., II UKN 191/00, OSNAPiUS 2002, nr 4, poz. 96, w którym to postanowieniu SN uznał, że uchylenie decyzji wstrzymującej wypłatę świadczenia w toku postępowania sądowego uzasadnia umorzenie postępowania w całości na podstawie art. 477¹³ k.p.c. bez potrzeby ustalania rodzaju i wysokości tego świadczenia.

19 Por. postanowienie SN z 13 marca 2012 r., II UK 314/11, LEX nr 1215150, w którym SN cechy decyzji zamiennej przypisał decyzji organu rentowego uchylającej zaskarżaną decyzję tegoż organu stwierdzającą podleganie przez zainteresowanego ubezpieczeniom społecznym.

20 LEX nr 1215434.

21 Por. postanowienie SN z 5 maja 2000 r., II UKN 191/00, OSNAPiUS 2002 nr 4, poz. 96; wyrok SN z 14 lipca 2011 r., III UK 196/10, OSNP 2012 nr 17–18, poz. 222; wyrok SN z 18 października 2017 r., I UK 180/17, LEX nr 2426575; wyrok SN z 26 września 2017 r., II UK423/16, LEX 2401070.

22 Por. K. Antonów, A. Jabłoński, *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 395.; K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, A. Zieliński (red.), wyd. 6, C.H.Beck, Warszawa 2012, s. 811, tezy 1–3; E. Stefańska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, M. Manowska (red.), Warszawa 2015, s. 1250, teza 4; J. Strusińska-Żukowska, B. Gudowska (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 909.

23 W szczególności przemawiają za tym zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) i zasada szybkości i prostoty postępowania, która nakazuje organom administracji publicznej działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12), por. w tym zakresie A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2019.

niem akt sądowi, lub umorzenie postępowania sądowego, jeżeli wydanie takiej decyzji nastąpiło w jego toku;

- 2) zmieniająca lub uchylająca decyzję negatywną (nieostateczną jeszcze), wydana w następstwie ponownego rozpoznania tego samego wniosku strony, uwzględniająca co najmniej w części żądanie tego wniosku, przed upływem terminu do wniesienia odwołania. W tym przypadku skutkiem wydania takiej decyzji z reguły będzie w ogóle zaniechanie przez stronę wnoszenia odwołania, a w przypadku gdyby strona wniosła takie odwołanie, zanim otrzymała decyzję zamienną uwzględniającą wniosek, zbędne lub bezprzedmiotowe stanie się przekazywanie sprawy do sądu właściwego.

3. Termin wydania decyzji zamiennej

Artykuł 477¹³ § 1 k.p.c. podobnie jak art. 83 ust. 6 ustawy o s.u.s. nie wskazują wprost granic czasowych, w których organ rentowy uprawniony jest do wydania decyzji zamiennej. Skoro jednak art. 86 ust. 6 ustawy o s.u.s. uzależnia wydanie decyzji zamiennej od uznania odwołania za słuszne, to momentem początkowym wydania decyzji zamiennej będzie z reguły moment wpływu odwołania do organu rentowego. Nawiązując do wyżej przyjętych definicji decyzji zamiennej dopuszczającej w sprawach o świadczenie (czy nawet szerzej w sprawach, w których organ rentowy wydał decyzję, rozpoznając wniosek strony), wydanie decyzji zamiennej uwzględniającej żądanie samego wniosku – nawet przed wniesieniem odwołania – momentem początkowym do wydania decyzji zamiennej w takim przypadku będzie już sam moment wydania decyzji pierwotnej.

Powołany przepis art. 86 ust. 6 ustawy o s.u.s. nakazuje organowi rentowemu wydanie decyzji zamiennej (*uchylającej lub zmieniającej decyzję zaskarżoną*) w terminie 30 dni od dnia wniesienia odwołania. Wyznaczony termin nie jest jednak terminem końcowym, do którego upływu organ rentowy uprawniony jest do wydania decyzji zamiennej, lecz jest terminem, z upływem którego organ zobowiązany jest przekazać akta rentowe z odwołaniem sądowi właściwemu do jego rozpoznania, gdy nie widzi potrzeby wydania decyzji zamiennej. W przeciwieństwie zatem do odwołania wniesionego w trybie art. 132 k.p.a., gdzie siedmiodniowy termin do wydania decyzji uwzględniającej odwołanie jest traktowany jako zamknięty, organ rentowy zachowuje prawo do wydania decyzji także po przekazaniu akt sądowi. Terminem końcowym do wydania decyzji zamiennej jest data uprawomocnienia się wyroku zapadłego w następstwie rozpoznania zaskarżonej odwołaniem decyzji. Może to zatem być wyrok sądu pierwszej instancji, gdy nie dojdzie do wniesienia apelacji, lub wyrok sądu drugiej instancji rozstrzygający niekasatoryjnie o apelacji²⁴. Jeżeli natomiast dojdzie już do prawomocnego rozpoznania przez sąd (sądy) wniesionego odwołania, to nie jest możliwa zmiana lub uchylenie przez organ rentowy zaskarżonej decyzji przy zastosowaniu konstrukcji decyzji zamiennej w oparciu o art. 83 ust. 6 ustawy o s.u.s. Organ rentowy po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowego podstawy do zmiany lub uchylenia decyzji powinien poszukiwać już w ramach procedur przewidujących wzruszenie ostatecznych czy prawomocnych decyzji, np. na podstawie art. 83a ustawy o s.u.s., art. 114 ustawy emerytalnej, czy też w oparciu o przepis Kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie jakim mogą mieć one zastosowanie w sprawach ubezpieczeniowych²⁵. Prezentowany tu pogląd wyłącza możliwość zastosowania art. 477¹³ k.p.c. po prawomocnym zakończeniu postępowania, a zatem gdyby do wydania decyzji uwzględniającej żądanie strony doszło np. w postępowaniu kasacyjnym, nie stoi w sprzeczności z poglądem Sądu Najwyższego wyrażonym w postanowieniu z 16 lipca 1998 r., II UKN

²⁴Może się wyjątkowo zdarzyć, że postępowanie zakończy się postanowieniem odrzucającym apelację (lub odwołanie), co w przypadku postanowień wydanych przez sąd drugiej instancji w sprawach, w których służy skarga kasacyjna, oznacza, że na postanowienie takie zgodnie z art. 394¹ § 2 k.p.c. stronie przysługiwać będzie zażalenie do SN, w związku z czym orzeczenie stanie się prawomocne dopiero po upływie terminu do wniesienia zażalenia do SN lub jego oddalenia przez SN.

²⁵Do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego odsyła w kwestiach nieuregulowanych art. 124 ustawy emerytalnej, podobnie jak art. 83a ust. 2 i 83b ust. 1 i 123 ustawy o s.u.s.; odesłania te trzeba jednak wyklądać z uwzględnieniem art. 180 § 1 k.p.a., w myśl którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

138/98²⁶, gdzie SN przyjął, że wydanie przez organ rentowy decyzji w całości uwzględniającej żądanie ubezpieczonego będące przedmiotem kasacji uzasadnia uchylenie orzeczeń sądów obu instancji i umorzenie postępowania (art. 477¹³ w związku z art. 386 § 3 i art. 355 § 1 k.p.c.). Orzeczenie to zapadło bowiem w stanie prawnym, w którym SN rozpoznawał jeszcze kasację, a nie skargę kasacyjną. Kasacja zaś, w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej, służyła od orzeczeń sądu drugiej instancji, które nie były prawomocne²⁷. W sposób oczywisty nie ma też cech decyzji zamiennej decyzja organu rentowego nieprawidłowo wykonująca prawomocny wyrok, która zbędnie powtarza jego treść, a na dodatek bez podstawy prawnej uchyla decyzję, o której ten wyrok prawomocnie rozstrzygnął²⁸.

4. Zakres kontroli decyzji zamiennej przez sąd

Umorzenie postępowania w oparciu o art. 477¹³ § 1 i 2 k.p.c. przez sąd w związku z wydaniem decyzji zamiennej powinno być poprzedzone gruntowną analizą, czy rzeczywiście organ rentowy wydał decyzję zamienną, czy też inną decyzję uchylającą (zmieniającą), która nie może być jednak uznana za decyzję zamienną w rozumieniu tego przepisu. Wspomniana analiza obejmować powinna dwie kwestie o z a s a d n i c z y m z n a c z e n i u .

Po pierwsze, czy umorzenie postępowania w następstwie wydania decyzji zamiennej nie prowadzi do naruszenia interesu ubezpieczonego, a zatem czy rzeczywiście uwzględnia ono jego żądanie.

Po drugie rozważenia wymaga bardziej skomplikowana kwestia, a mianowicie czy decyzja zamienna uwzględniająca żądanie ubezpieczonego, np. przyznająca mu ostatecznie świadczenie, nie jest oczywiście błędna w ocenie sądu, a zatem czy nie eliminuje ona z obrotu decyzji prawidłowej.

Co się tyczy pierwszego z tych problemów, to przypomnieć trzeba, że w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych ma miejsce daleko posunięta kontrola czynności dyspozytywnych stron. Zgodnie z art. 469 k.p.c. sąd zobowiązany jest uznać zawarcie ugody, cofnięcie pozwu, sprzeciwu lub środka odwoławczego oraz zrzeczenie się lub ograniczenie roszczenia za niedopuszczalne także wówczas, gdyby czynność ta naruszała słuszny interes pracownika lub ubezpieczonego. Z przepisu tego czytaniego literalnie nie wynika zatem obowiązek sądu objęcia kontrolą także przypadku, gdy doszło do wydania decyzji zamiennej, jednakże wykładnia systemowa tego przepisu prowadzi do wniosku o istnieniu takiego obowiązku, choć zapewne naruszenie interesu ubezpieczonego wydaniem decyzji zamiennej, a zatem z istoty uwzględniającej żądanie ubezpieczonego, będzie miało miejsce niezwykle rzadko. Trzeba zauważyć, że art. 469 k.p.c. nie ogranicza zakresu kontroli czynności dyspozytywnych stron, lecz zakres tej kontroli w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń poszerza²⁹, o czym świadczy posłużenie się słowem „także”, niewątpliwie przypominającym o innych jeszcze czynnościach dyspozytywnych i kryteriach dopuszczalności tych czynności, które sąd powinien wziąć pod uwagę. Odwołać się tu zatem wypada do przepisów obowiązujących w postępowaniu zwykłym procesowym, które również nakładają na sąd obowiązek kontroli dopuszczalności czynności dyspozytywnych stron: art. 183¹⁴ § 3 (*kontrola ugody zawartej przed mediatorem*), art. 203 § 4 k.p.c. (*kontrola cofnięcia pozwu*), art. 223 § 2 k.p.c. (*kontrola dopuszczalności ugody sądowej*), art. 349 § 2 k.p.c. (*kontrola cofnięcia sprzeciwu od wyroku zaoczne-go*). W kontekście kontroli przez sąd dopuszczalności umorzenia postępowania w związku z wydaniem decyzji zamiennej szczególne znaczenie ma przede wszystkim art. 213 § 2 k.p.c., w myśl którego sąd jest związany uznaniem powództwa, chyba że uznanie to jest sprzeczne z prawem lub zasadami współzycia

26 OSNP 1999/13/440.

27 Zgodnie z art. 392 k.p.c. obowiązującym do 5 lutego 2005 r. od wydanego przez sąd drugiej instancji wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

28 Por. w tym zakresie wyrok SN z 18 października 2017 r., I UK 180/17, LEX nr 2426575.

29 Por. np. postanowienia SN: z 26 listopada 2013 r., II UK 347/13, LEX nr 1555532; z 4 września 2012 r., I UK 141/12, OSNP 2013/17-18/214.

społecznego albo zmierza do obejścia prawa. Odwołanie się w kontekście decyzji zamiennej do uznania powództwa w postępowaniu zwykłym nie jest przypadkowe, albowiem w orzecznictwie dominuje pogląd, że wydanie przez organ rentowy (*strony w sprawie ubezpieczeniowej przed sądem*³⁰) decyzji zamiennej jest odpowiednikiem uznania powództwa w postępowaniu zwykłym. Traktowanie decyzji zamiennej jako odpowiednika uznania powództwa jest z kolei prostą i logiczną konsekwencją traktowania samego odwołania jako odpowiednika pozwu, co też jest utrwalonym w orzecznictwie poglądem³¹. W uzasadnieniu postanowienia SN z 8 maja 2012 r., II UK 240/11³², podniesiono, że uznanie powództwa przez organ rentowy w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych polega na wydaniu przez organ rentowy (*przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd*) decyzji uwzględniającej w całości lub w części żądanie strony, co powoduje umorzenie postępowania w całości lub w części (art. 477¹³ k.p.c.), nie prowadzi natomiast do wydania wyroku. Sąd Najwyższy podkreślił, że owo szczególne uregulowanie dotyczące skutków tego specyficznego uznania powództwa jest wynikiem właśnie odrębności postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których jedynie etap odwoławczy przenosi się na drogę postępowania przed sądem powszechnym, a po jego zakończeniu sprawa wraca do postępowania administracyjnego. Podobny pogląd traktujący decyzję zamienną jak *sui generis* uznanie powództwa SN wyraził również w uzasadnieniu wyroku z 26 września 2017 r., II UK 423/16³³, a ponadto wprost odwołując się do treści art. 213 § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy w wyroku tym wskazał, że przed umorzeniem postępowania sąd powinien zbadać tak jak w przypadku uznania powództwa, czy zaskarżona decyzja rzeczywiście uwzględnia wszystkie zgłoszone żądania odwołania, a zatem opowiedział się co do zasady za kontrolą decyzji zamiennej z punktu widzenia uwzględnienia żądań strony zawartych w odwołaniu. Z reguły uwzględnienie żądań odwołania leży w interesie ubezpieczonego, ale nie zawsze tak musi być, stąd trafny jest pogląd, że decyzja zamienna, mimo że jest w aspekcie procesowym czynnością organu, podlega ocenie z punktu widzenia sytuacji ubezpieczonego, przy czym trafnym kryterium tej kontroli wydaje się też być słuszny interes ubezpieczonego. Umorzenie zatem postępowania na skutek wydania decyzji zamiennej powinna poprzedzać kontrola tej czynności z punktu widzenia przesłanek dopuszczalności z art. 213 § 2 k.p.c., ale w powiązaniu z oceną słusznego interesu ubezpieczonego, o którym mowa w art. 469 k.p.c. Wypada zauważyć, że w sprawach z zakresu prawa pracy, gdzie również stosuje się art. 469 k.p.c., przyjęło się, że przepis ten ma zastosowanie niezależnie od tego, która strona dokonała cofnięcia apelacji (*sam pracownik czy jego pracodawca*). Może się zatem paradoksalnie zdarzyć, że w określonych okolicznościach faktycznych okaże się dla pracownika niekorzystne cofnięcie apelacji wniesionej przez pracodawcę³⁴. Podobnie może się zatem zdarzyć, że również wydanie decyzji zamiennej uwzględniającej żądanie odwołania naruszać będzie interes ubezpieczonego. Tytułem przykładu można wyobrazić sobie sytuację, w której organ rentowy odmawia przyznania prawa do emerytury ubezpieczonemu, a następnie na skutek wniesionego odwołania prawo to przyznaje od daty zgodnej z żądaniem ubezpieczonego wyrażonym w odwołaniu, mimo że w okolicznościach sprawy świadczenie to przysługiwałoby już w dacie wcześniejszej, np. już w miesiącu złożenia wniosku w organie rentowym. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z wydaniem decyzji zamiennej uwzględniającej żądania odwołania w całości, ale art. 469 k.p.c. w zw. z 213 § 2 k.p.c. stałyby na przeszkodzie automatycznemu umorzeniu postępowania w całości, skoro w okolicznościach sprawy świadczenie służyłoby ubezpieczonemu również za okres wcześniejszy. Nie można wprawdzie wykluczyć, że w okolicznościach danego przypadku słuszny interes ubezpieczonego poprzez takie późniejsze przyznanie świadczenia nie zostałby naruszony, ale wyjaśnienie tego wymaga-

30 W orzeczeniach sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego coraz częściej organ rentowy określany jest jak w postępowaniu zwykłym „pozwanym”, mimo że przepisy postępowania odrębnego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wprowadzają własną nomenklaturę stron; por. np. wyrok SN z 25 października 2016 r., I UK 386/15, LEX nr 2169474.

31 Por. w tym zakresie np. wyrok SN z 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529, a także postanowienie z 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007, nr 11–12, poz. 173.

32 OSNP 2013/7–8/98; por. też: K. Antonów, A. Jabłoński, *op. cit.*, s. 395.

33 LEX nr 2401070.

34 Por. postanowienie z 11 grudnia 2000 r., I PKN 808/00, OSNAPiUS 2002, nr 16, poz. 382.

łoby ustalenia, czy żądanie odwołania przyznania świadczenia od daty późniejszej niż ono przysługuje było skutkiem niewiedzy ubezpieczonego, czy też było przemyślanym żądaniem zmierzającym np. do uniknięcia przekroczenia progu przychodów w danym roku podatkowym. Jeżeli okazałoby się, że żądanie przyznania świadczenia wyrażone w odwołaniu od daty późniejszej niż ono faktycznie przysługiwało, uwzględnione decyzją zamienną, wynikało z niewiedzy ubezpieczonego, to art. 469 k.p.c. w zw. z 213 § 2 k.p.c. stałby na przeszkodzie umorzeniu postępowania w całości. Jest przy tym oczywiste, że w sytuacji odwrotnej, a zatem gdyby to ubezpieczony cofał swoje odwołanie, mimo jego zasadności, art. 469 k.p.c. zobowiązywałby sąd do uznania, że cofnięcie takie narusza słuszny interes ubezpieczonego³⁵.

W świetle powyższych rozważań uprawniona jest teza, że decyzja zamienna organu rentowego nawet w całości uwzględniająca żądanie strony powinna podlegać kontroli sądu z punktu widzenia jej zgodności z prawem lub zasadami współżycia społecznego albo zmierzania do obejścia prawa oraz nienaruszania słusznego interesu ubezpieczonego (art. 213 § 2 k.p.c. w związku z art. 469 k.p.c.).

Dokonując kontroli, sąd orzekający w sprawach o świadczenia nie powinien poprzestawać tylko na analizie tego, czy decyzja zamienna w całości uwzględnia żądanie ubezpieczonego, ale powinien również przeanalizować przyczyny wydania decyzji zamiennej, w szczególności czy wydanie decyzji zamiennej nie było efektem dostrzeżenia przez organ rentowy wad decyzji pierwotnej, za które organ ten podnosi odpowiedzialność. Zgodnie bowiem z art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej organ odwoławczy (sąd) w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem stwierdza z urzędu odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, a rozstrzygnięcie w tym zakresie ma charakter prejudykatu³⁶ dla obciążenia organu rentowego odsetkami za opóźnienie w przyznaniu świadczenia. W sytuacjach, w których zastosowanie znajdzie art. 118 ust. 1a, wydanie decyzji zamiennej nawet w całości uwzględniającej zgłoszone żądanie strony nie może skutkować umorzeniem postępowania w całości na podstawie art. 477¹³ k.p.c., albowiem wydanie takiej decyzji nie zwalnia sądu z zajęcia merytorycznego stanowiska w przedmiocie odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Przechodząc do drugiego zagadnienia, tj. do rozważenia kontroli decyzji zamiennej w przeciwnym kierunku, a zatem w pewnym uproszczeniu rzecz ujmując *na niekorzyść* ubezpieczonego, któremu np. organ, wydając decyzję zamienną, przyznałby świadczenie, mimo że zdaniem sądu nie spełniał on nadal przesłanek jego nabycia, trzeba przede wszystkim przesądzić samą dopuszczalność takiej kontroli. Problem taki w praktyce wystąpi niewątpliwie rzadko, co jednak nie oznacza, że jest on tylko problemem teoretycznym. Obrazowo rzecz ujmując, można sobie wyobrazić sytuację, w której organ rentowy np. odmówiłby prawa do renty ubezpieczonemu z uwagi na brak niezdolności do pracy, a następnie po wniesieniu odwołania do sądu przyznałby mu decyzją zamienną prawo do tej renty, uznając istnienie tej niezdolności, a tymczasem sąd prowadzący postępowanie doszedłby do wniosku, że decyzja zamienna jest wadliwa, bowiem ubezpieczony np. nie ma wystarczającej liczby okresów składkowych i nieskładkowych³⁷, których organ rentowy nie sprawdził. W takiej sytuacji powstałby problem, czy sąd powinien mimo wszystko literalnie zastosować art. 477¹³ k.p.c. i wobec niewątpliwego uwzględnienia roszczeń strony umorzyć postępowanie, czy też oddalić odwołanie, ignorując decyzję zamienną. Powyższa sytuacja nie jest hipotetyczna, dość podobną bowiem napotkał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 23 stycznia 2018 r., III SPP 63/17³⁸, przy okazji rozpatrywania skargi wniesionej w trybie ustawy z 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³⁹. W okolicznościach tej sprawy w skardze na

35 Por. postanowienie z 4 września 2012 r., I UK 141/12 OSNP 2013, nr 17–18, poz. 214.

36 Por. w tym zakresie wyroki SN: z 28 kwietnia 2010 r., II UK 330/09, LEX nr 604220; z 24 marca 2011 r., I UZP 2/11, OSNP 2011 nr 19–20, poz. 255; z 28 kwietnia 2010 r., II UK 330/09, LEX nr 604220; z 3 grudnia 2013 r., I UK 188/13, OSNP 2015/2/26, LEX nr 1448695.

37 Por. art. 57 ust. 1, pkt 2 i art. 58 ust. 1–3 ustawy emerytalnej.

38 LEX nr 2459694.

39 Tj. Dz.U. z 2018 r., poz. 75.

naruszenie (...) podniesiono, że po przekazaniu akt sprawy organowi rentowemu organ ten – *wbrew stanowisku sądu okręgowego orzekającego w dniu 8 marca 2017 r. stwierdził ostatecznie, że skarżący jest niezdolny do pracy* – przed merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy doszło do unicestwienia sporu, co skutkowało umorzeniem postępowania na podstawie art. 477¹³ k.p.c. Sąd Najwyższy, rozpoznając skargę na przewlekłość w tejże sprawie, uznał za skuteczne umorzenie postępowania na podstawie art. 477¹³ k.p.c., co w konsekwencji przesądziło o nieuwzględnieniu skargi na przewlekłość. Trzeba jednak zauważyć, że istotą postanowienia było postępowanie dotyczące przewlekłości postępowania, a okoliczności związane z decyzją zamienną i umorzeniem postępowania w jej następstwie miały charakter uboczny i nie były w istocie ani przedmiotem realnej kontroli, ani rozważań SN, bo przekraczałyby to zakres rozpoznania wyznaczony skargą dotyczącą przewlekłości.

Punktem wyjścia do rozważań dotyczących dopuszczalności (*obowiązku*) kontroli decyzji zamiennej „na niekorzyść” odwołującego się musi być przypomnienie, że świadczenia z ubezpieczeń społecznych przysługują z mocy prawa⁴⁰, co oznacza, że decyzja organu stwierdza jedynie spełnienie przesłanek ich nabycia i określa moment ich wypłaty, nie kreuje natomiast sama przez się prawa do świadczenia. Konstatacja ta ma praktyczne znaczenie, bowiem leży ona u podstaw utrwalonego orzecznictwa, że sąd rozpoznający odwołanie zobowiązany jest do zbadania spełnienia wszystkich przesłanek nabycia świadczenia, w tym również tych, których spełnienia organ rentowy, wydając zaskarżoną decyzję, nie zakwestionował⁴¹. Oznacza to w praktyce, że sąd, nawet uznając, że ubezpieczony spełnił przesłankę nabycia świadczenia, którą organ rentowy kwestionował, powinien oddalić odwołanie, jeżeli jednocześnie stwierdzi, że organ wadliwie przyjął spełnienie jakiejś innej koniecznej przesłanki nabycia tego świadczenia. Nie może to też być bez znaczenia w kontekście decyzji zamiennej przyznającej świadczenie, którego materialnych przesłanek nabycia ubezpieczony by w sposób oczywisty nie spełniał. Skoro, jak wcześniej wspomniano, decyzja zamienna jest odpowiednikiem uznania powództwa, a czynność taka podlega kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem (art. 213 § 2 k.p.c.), to nie jest dopuszczalne akceptowanie przez sąd decyzji zamiennej sprzecznej z prawem. Nie można też przyjąć, że przyznanie świadczenia mimo niespełnienia przesłanek jego nabycia zgodne jest ze słusznym interesem ubezpieczonego (art. 469 k.p.c.), interes ten nie może bowiem obejmować ochrony nabywania nieprzysługujących świadczeń. Trzeba też, w kontekście rozważanej wadliwej decyzji zamiennej, przyznającej wadliwie świadczenie, zauważyć, że prawomocne przyznanie świadczenia, które w istocie nie przysługiwało w świetle przepisów prawa materialnego, i jego realna wypłata, zwłaszcza przez dłuższy okres, czyni wyjątkowo trudnym odebranie tego świadczenia, z uwagi na objęcie nawet wadliwie nabytych świadczeń ochroną art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego 20 marca 1952 r. w Paryżu⁴². Artykuł 114 ustawy emerytalnej, który daje taką możliwość w brzmieniu obowiązującym od 18 kwietnia 2017 r.⁴³, został zharmonizowany ze standardami wspomnianego Protokołu i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu ukształtowanym na kanwie tegoż Protokołu i zawiera szereg ograniczeń co do możliwości odebrania świadczenia wadliwie przyznanego⁴⁴. W szczególności, jeżeli organ przyznał świadczenie na skutek własnego błędu, to uchylenie takiej decyzji przez organ może nastąpić w terminie trzech lat od dnia wydania decyzji (*art. 114 ust. 1 pkt 6 w zw. z ust. 1e pkt 3 ustawy emerytalnej*). Ponadto nawet i w tym relatywnie krótkim okresie organ powinien powstrzymać się od uchy-

40 Por. art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej.

41 Por. wyroki SN: z 7 października 2014 r., I UK 49/14 LEX nr 1538422; z 15 grudnia 2009 r., II UK 138/09, OSNP 2011 nr 13–14, poz. 192; postanowienie SN z 4 lutego 2011 r., I UZ 174/10, LEX nr 1391158.

42 Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175.

43 Por. art. 1 pkt 1 ustawy z 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 715.

44 Szerzej w tym zakresie M. Szymanowski, *Wpływ orzecznictwa ETPCz na tle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r. na rozwiązania systemowe, treść i ochronę prawa własności w polskim systemie prawnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”, nr 1/2019.

lenia lub zmiany decyzji, jeżeli uchylenie lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (*art. 114 ust. 1g ustawy emerytalnej*).

Wszystko to przemawia za tym, aby w sytuacji, gdy sąd rozpoznający odwołanie stwierdzi, że przyznane decyzją zamienną świadczenie w sposób oczywisty nie przysługuje, sąd ten nie umarzał postępowania w oparciu o art. 477¹³ § 1 i 2 k.p.c., lecz by oddalił odwołanie od decyzji pierwotnej, dając w ten sposób organowi rentowemu jasny sygnał o wadliwości decyzji zamiennej. Organ w takim przypadku powinien podjąć kroki zmierzające do uchylenia takiej decyzji we właściwym trybie. Nie można oczywiście w takiej sytuacji przyznać sądowi prawa do orzekania również o wadliwej decyzji zamiennej, niezaskarżonej i niebędącej przedmiotem postępowania w sprawie.

Porządkując powyższy wywód, uprawniona jest teza, że umorzenie postępowania w całości lub w części w oparciu o art. 477¹³ k.p.c. powoduje jedynie decyzja zamienna zgodna z przepisami prawa, uwzględniająca uzasadnione (słuszne) przepisami prawa materialnego żądania ubezpieczonego. Nie można zatem za decyzję zamienną w rozumieniu art. 477¹³ k.p.c. w zw. z art. 83 ust. 6 ustawy o s.u.s. uważać decyzji nawet uchylających zaskarżoną odwołaniem decyzję, w zakresie w jakim z jednej strony nie uwzględniają one słusznych żądań ubezpieczonego, jak i decyzji uwzględniających żądania ubezpieczonego, które jednak w świetle prawa materialnego są oczywiście niezasadne. Decyzje takie można zatem traktować jako decyzje jedynie pozornie zamienne lub quasi-zamienne.

5. Skutki wydania decyzji zamiennej lub quasi-zamiennej

W orzecnictwie i literaturze przedmiotu przyjmuje się, że art. 477¹³ § 1 k.p.c. stanowi samodzielną podstawę do umorzenia postępowania z uwagi na wydanie decyzji zamiennej⁴⁵. Oznacza to, że przepis ten w zakresie, w jakim uwzględniono żądanie strony w decyzji zamiennej, stanowi wyłączną podstawę do umorzenia postępowania, stając się przepisem szczególnym do art. 355 § 1 k.p.c., który stanowi ogólną regulację umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność lub zbędność wydania wyroku⁴⁶. Podzielić trzeba przy tym pogląd wyrażony między innymi w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 8 maja 2012 r., II UK 240/11⁴⁷, że art. 477¹³ k.p.c. nie uzależnia umorzenia postępowania od prawomocności decyzji zamiennej.

Skutkiem zatem prawidłowo wydanej decyzji zamiennej w fazie postępowania sądowego jest zgodnie z art. 477¹³ § 1 k.p.c. konieczność umorzenia postępowania, ale tylko w zakresie, w jakim wydano decyzję zamienną, czyli w zakresie, w jakim uwzględniono żądania strony. W przypadku decyzji pozornie (quasi-) zamiennych, o których wspomniano wyżej, które albo nie uwzględniają wszystkich żądań odwołującego, albo przeciwnie – uwzględniając je, przyznają wadliwie świadczenie, które w świetle przepisów prawa materialnego nie przysługuje – sąd rozpoznający odwołanie powinien w obu przypadkach wypowiedzieć się merytorycznie, tj. uwzględnić żądanie odwołania pominięte w decyzji zamiennej organu, a w drugim przypadku, tj. w przypadku uwzględnienia żądań niezasadnych w świetle przepisów prawa materialnego, powinien oddalić odwołanie od zaskarżonej decyzji, dając tym samym czytelny sygnał o wadliwości decyzji zamiennej.

W praktyce, jak wcześniej wspomniano, zdarza się, że organ w trybie przewidzianym do decyzji zamiennej wydaje decyzję uchylającą zaskarżoną decyzję i ponownie negatywnie rozstrzyga o żądaniu strony. Odnosząc się do takiej sytuacji, Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 lipca 2012 r. (II UK 333/11)⁴⁸ wyraził pogląd, że w przypadku gdy nowa decyzja jest negatywna, a zatem w żadnym zakre-

45 Por.: J. Gudowski, *Komentarz do art. 477(13) Kodeksu postępowania cywilnego*, 2016 LEX/el; postanowienie SN z 8 maja 2012 r., II UK 240/11, OSNP 2013, nr 7–8, poz. 98.

46 Por.: wyrok SN z 26 września 2017 r., II UK 423/16, LEX nr 2401070; wyrok SN z 14 lipca 2011 r., III UK 196/10, OSNP 2012, nr 17–18, poz. 222; postanowienie SN z 5 marca 2019 r., I UZ 1/19, Legalis nr 1882658.

47 OSNP 2013/7–8/98.

48 Por. postanowienie SN z 25 lipca 2012 r., II UK 333/11, OSNP 2013, nr 13–14, poz. 164.

sie nie uwzględnia żądania strony, brak jest podstaw do umorzenia postępowania nie tylko w oparciu o art. 477¹³ k.p.c., lecz także w oparciu o art. 355 k.p.c., gdyż nie występuje ani zbędność wydania wyroku (*nie został zrealizowany cel, dla którego złożono odwołanie od decyzji organu rentowego, pełniące rolę pozwu*), ani następczy brak przesłanek procesowych warunkujących dopuszczalność procesu (art. 199 § 1 k.p.c.)⁴⁹. W takiej sytuacji w mojej ocenie uprawnione jest jednak przyjęcie, w nawiązaniu do konstrukcji substratu zaskarżenia, że substrat ten został automatycznie „przejęty” przez nową decyzję odmowną, skoro obie decyzje są w istocie tożsame i rozstrzygają negatywnie w przedmiocie tego samego wniosku ubezpieczonego. Konsekwencją zaś takiego poglądu z jednej strony musi być dostrzeżenie przez sąd wyeliminowania przez organ decyzji pierwotnej z obiegu, czego wyrazem procesowym powinno być umorzenie postępowania w części dotyczącej uchylonej decyzji pierwotnej na zasadach ogólnych w oparciu o art. 355 § 1 k.p.c. Sąd nie powinien bowiem zignorować faktu formalnego uchylenia decyzji, jeżeli zastąpiono ją nową decyzją. Z drugiej strony w takim przypadku uprawnione jest również przyjęcie, że nowa negatywna decyzja staje się automatycznie przedmiotem postępowania (*w zakresie, w jakim dotyczy materii rozstrzygniętej pierwotną decyzją i w jakim co do tamtej decyzji wniesiono odwołanie*) niezależnie od tego, czy strona ją odrębnie zaskarży, czy też nie. Pogląd taki konweniuje z utrwalonym w orzecznictwie stanowiskiem, że w sprawie, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, przedmiot sporu nie może wykraczać poza treść tej decyzji⁵⁰. Uchylenie decyzji zaskarżonej, nawet jeżeli nie uzasadnia umorzenia postępowania na podstawie art. 477¹³ § 1 k.p.c., nie może nie być relewantne, skoro zakreślała ona przedmiot dotychczasowego postępowania. Za takim stanowiskiem wydaje się też przemawiać to, że strona, otrzymując drugą decyzję negatywną o takiej samej treści, może jej w ogóle odrębnie nie zaskarżyć. Wprawdzie art. 477¹³ § 1 zd. II k.p.c. umożliwiłaby merytoryczne rozstrzygnięcie o pierwszej decyzji, to jednak w obiegu zostałaby decyzja negatywna z późniejszej daty, od tej pierwotnie zaskarżonej odwołaniem decyzji, co nie jest pożądane. Tożsamość negatywnej treści obu decyzji przemawia za uwzględnieniem faktu istnienia „nowszej” negatywnej decyzji pochłaniającej tożsamą w zakresie przedmiotu i rozstrzygnięcia poprzednią decyzję wydaną co do tego samego wniosku.

W tym kierunku łączącym uchylenie zaskarżonej decyzji przez organ rentowy z powstaniem braku przedmiotu postępowania poszedł Sąd Najwyższy w postanowieniu z 13 marca 2012 r., II UK 314/11⁵¹, uznając, że w takiej sytuacji zachodzi potrzeba umorzenia postępowania. Wprawdzie jako podstawę umorzenia SN wskazał art. 477¹³ k.p.c., jednak w istocie w sprawie też może budzić wątpliwości, czy doszło do uwzględnienia żądania odwołującego się płatnika (spółki), zwłaszcza że jego interesy wydawały się być sprzeczne z interesami zainteresowanego, objętego zaskarżoną decyzją ubezpieczeniami społecznymi jako pracownika, w związku z czym umorzenie postępowania należało poprzedzić oceną dopuszczalności z art. 213 § 2 k.p.c. i 469 k.p.c. Słusznie zatem dostrzeżono brak przedmiotu postępowania, ale brak ten dotyczył tylko decyzji uchylonej, co nie stało na przeszkodzie kontroli samej decyzji uchylającej, czy nie narusza ona słusznego interesu ubezpieczonego (*pracownika wedle decyzji zaskarżonej*).

6. Próba podsumowania

Instytucja decyzji zamiennej prawidłowo wykorzystywana przez organ rentowy jest niezwykle ważnym narzędziem służącym zabezpieczeniu słusznym interesów ubezpieczonych. Dotyczy to w szczególności tych postępowań, których przedmiotem jest prawo ubezpieczonego do określonego

49 Pogląd ten zaaprobował K. Antonów: *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz do art. 477(13) Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX, 2014.

50 Por. wyrok SN z 4 grudnia 2009 r., III UK 44/09, LEX nr 852263; postanowienie SN z 13 października 2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692.

51 LEX nr 1215150.

świadczenia. Postępowanie, w sprawie o świadczenie z ubezpieczenia społecznego z reguły stanowiące jedyne źródło utrzymania ubezpieczonego, powinno toczyć się szczególnie szybko, co podkreśla się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, na tle art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej 4 listopada 1950 r. w Rzymie⁵². Trybunał wielokrotnie sprawy dotyczące świadczeń (źródeł utrzymania) zaliczał do spraw o szczególnym znaczeniu dla strony (ubezpieczonego), w których opieszałość jest szczególnie niepożądana⁵³. Już choćby z tego tylko powodu trzeba przyjąć, że uprawnienie organu rentowego do wydania decyzji zamiennej jest nie tylko jego uprawnieniem, ale staje się ono jego obowiązkiem w sprawach o świadczenie, jeżeli dostrzeże on błędy zaskarżonej decyzji lub po jej wydaniu w toku postępowania pojawią się wystarczające dowody potwierdzające nabycie dochodzonego świadczenia. Wydanie decyzji zamiennej (nowej decyzji) nie tylko prowadzi do zakończenia sporu sądowego, lecz także umożliwia z reguły szybsze uzyskanie przez uprawnionego świadczenia, niż nastąpiłoby to w postępowaniu sądowym, wszczętym wniesionym odwołaniem, a zakończonym prawomocnym wyrokiem, którego wykonanie z reguły wymaga wydania kolejnej decyzji, np. ustalającej konkretną wysokość przyznanego świadczenia. Nie bez znaczenia w kontekście obowiązku wydania przez organ rentowy decyzji zamiennej uwzględniającej żądania strony, jeśli tylko pojawią się okoliczności uzasadniające wydanie takiej decyzji, jest też obowiązek działania tego organu na korzyść ubezpieczonych, uprawnionych do świadczeń, podkreślany w orzecznictwie⁵⁴.

Korzystanie z instytucji decyzji zamiennej przez organ rentowy nie może być arbitralne i oderwane od celu tej instytucji, stąd sprzeciw budzi praktyka zastępowania w trybie decyzji zamiennej jednej decyzji negatywnej inną negatywną decyzją. Stosowanie tej instytucji przez organ rentowy na etapie postępowania sądowego podlega kontroli sądu zarówno z punktu ochrony słusznych interesów ubezpieczonego (art. 469 k.p.c.), jak i przesłanek wymienionych w art. 213 § 2 k.p.c., która to kontrola powinna być nakierowana z jednej strony na uwzględnienie wszystkich uzasadnionych prawem materialnym żądań ubezpieczonego, a z drugiej strony powinna wyrażać brak akceptacji dla uwzględniania przez organ rentowy żądań, które w świetle przepisów prawa materialnego ubezpieczonemu nie służą.

Bibliografia

- Adamczuk A., Pruś P., Radwan M., Sieńko M., Stefańska E., Manowska M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Antonów K., Jabłoński A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Antonów K., Jabłoński A., Suchacki B., Witkowski J. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie odrębne w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, LEX, 2014.
- Erećński T., Gudowski J., Weitz K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. wyd. V, t. III, *Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX/el., 2019.
- Gudowska B., Lach D.E., Prasolek Ł., Strusińska-Żukowska J., Wajda D., Wilczyński M., (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz: Komentarze Becka*, Warszawa 2014.

52 Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.

53 Por. m.in. wyroki ETPCz w sprawach: Obermeier przeciwko Austrii, wyrok z 28 czerwca 1990 r., skarga nr 11761/85, pkt 72; Caleffi przeciwko Włochom, wyrok z 24 maja 1991 r., skarga nr 11890/85, pkt 17; Lipowicz przeciwko Polsce, wyrok z 19 października 2004 r., skarga nr 57467/00, pkt 34; Marszał przeciwko Polsce, wyrok z 14 września 2004 r., skarga nr 63391/00, pkt 32.

54 Por.: wyrok SN z 24 stycznia 1996 r., II URN 60/95, OSNP 1997/4/53; uchwała SN z 15 lutego 2006 r., II UZP 16/05, OSNP 2006/15-16/244.

- Gudowska B., Kiryło H., Lach D.E., Ostaszewski W., Prasofek Ł., Spyt R., Strusińska-Żukowska J., Ślebzak K., Wajda D., Wyrebiakowska-Marzec M. (red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe – Komentarz*, Warszawa 2013.
- Marciniak A., Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2014.
- Nysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz*, Warszawa 2015.
- Sanetra W., *Postępowanie w sprawach emerytalno-rentowych w orzecznictwie Sądu Najwyższego; Procedury w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowym*, Polskie Stowarzyszenie Ubezpieczenia Społecznego, Gniezno 2008.
- Szymanowski M., *Wpływ orzecznictwa ETPCz na tle art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952 r. na rozwiązania systemowe, treść i ochronę prawa własności w polskim systemie prawnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe”, nr 1/2019.
- Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el 2019.
- Zieliński A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego – komentarz*, Warszawa 2012.

Orzecznictwo

- Postanowienie SN z 16 lipca 1998 r., II UKN 138/98, OSNP 1999/13/440.
- Postanowienie SN z 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15/601.
- Postanowienie SN z 5 maja 2000 r., II UKN 191/00, OSNAPiUS 2002, nr 4, poz. 96.
- Postanowienie SN z 11 grudnia 2000 r., I PKN 808/00, OSNAPiUS 2002, nr 16, poz. 382.
- Postanowienie SN z 29 maja 2006 r., I UK 314/05, OSNP 2007, nr 11–12, poz. 173.
- Postanowienie SN z 13 października 2009 r., II UK 234/08, LEX nr 553692.
- Postanowienie SN z 4 lutego 2011 r., I UZ 174/10, LEX nr 1391158.
- Postanowienie SN z 25 stycznia 2012 r., II UK 225/11, LEX nr 1215434.
- Postanowienie SN z 13 marca 2012 r., II UK 314/11, LEX nr 1215150.
- Postanowienie SN z 8 maja 2012 r., II UK 240/11, OSNP 2013/7–8/98.
- Postanowienie SN z 25 lipca 2012 r., II UK 333/11, OSNP 2013, nr 13–14, poz. 164.
- Postanowienie SN z 4 września 2012 r., I UK 141/12, OSNP 2013, nr 17–18, poz. 214.
- Postanowienie SA w Szczecinie z 25 lutego 2013 r., III AUz 152/12, LEX nr 1286648.
- Postanowienie SN z 26 listopada 2013 r., II UK 347/13, LEX nr 1555532.
- Postanowienie SN z 23 stycznia 2018 r., III SPP 63/17, LEX nr 2459694.
- Postanowienie SN z 5 marca 2019 r., I UZ 1/19, Legalis nr 1882658.
- Uchwała SN z 15 lutego 2006 r., II UZP 16/05, OSNP 2006/15–16/244.
- Wyrok SN z 6 września 1995 r., II URN 23/95, OSNP 1996/5/77.
- Wyrok SN z 24 stycznia 1996 r., II URN 60/95, OSNP 1997/4/53.
- Wyrok SN z 2 lutego 1996 r., II URN 3/95, OSNP 1996/16/239.
- Wyrok SN z 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPiUS 1999, nr 16, poz. 529.
- Wyrok SN z 6 września 2000 r., II UKN 685/99, OSNP 2002/5/121.
- Wyrok NSA z 28 maja 2008 r., II OSK 560/07, LEX nr 489629.
- Wyrok SN z 9 kwietnia 2009 r., I UK 316/08, LEX nr 707858.
- Wyrok SN z 4 grudnia 2009 r., III UK 44/09, LEX nr 852263.
- Wyrok SN z 15 grudnia 2009 r., II UK 138/09, OSNP 2011, nr 13–14, poz. 192.
- Wyrok SN z 28 kwietnia 2010 r., I UK 330/09, LEX nr 604220.
- Wyrok SN z 1 września 2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499.
- Wyrok SN z 24 marca 2011 r., I UZP 2/11, OSNP 2011, nr 19–20, poz. 255.
- Wyrok SN z 14 lipca 2011 r., III UK 196/10, OSNP 2012, nr 17–18, poz. 222.
- Wyrok SN z 3 grudnia 2013 r., I UK 188/13, OSNP 2015/2/26, LEX nr 1448695.
- Wyrok SN z 7 października 2014 r., I UK 49/14, LEX nr 1538422.
- Wyrok SN z 25 października 2016 r., I UK 386/15, LEX nr 2169474.
- Wyrok SN z 17 listopada 2016 r., II PK 225/15, LEX nr 2178701.
- Wyrok SN z 26 września 2017 r., II UK423/16, LEX 2401070.

Wyrok SN z 18 października 2017 r., I UK 180/1, LEX nr 2426575.