

Rozdział IX. Faza weryfikacyjna: weryfikacja prawomocnych decyzji organu rentowego w trybach nadzwyczajnych postępowania

§ 1. System weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego

Przepisy normujące postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe przewidują dość szerokie możliwości wzruszania stanu prawnego ukształtowanego prawomocnymi decyzjami organu rentowego. Zakres takich ingerencji jest jednak zróżnicowany w zależności od rodzaju decyzji organu rentowego, wyznaczonego treścią jej rozstrzygnięcia. W dotychczasowych rozważaniach wyróżniono trzy zasadnicze typy decyzji organu rentowego: decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia i jego wysokości, decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości korzystania z prawa do świadczenia oraz decyzje procesowe. Podział ten można odnieść do zakresu dopuszczalnej ingerencji organu rentowego w stan prawny ukształtowany jego decyzją. Z wykorzystaniem tej klasyfikacji należy więc przeprowadzić krótką charakterystykę tych rozwiązań.

I. Weryfikacja prawomocnych decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia i jego wysokości

Weryfikacja prawomocnych decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia emerytalno-rentowego lub jego wysokości następuje wyłącznie na podstawie regulacji przewidzianych w rozdziale 3 pt. „Zmiany w prawie do świadczeń i ich wysokości” działu VIII EmRentyFUSU, czyli w postępowaniach określonych w art. 107–114 EmRentyFUSU. W odniesieniu do tych decyzji zastosowania nie znajdują zarówno przepisy SysUbSpołU stanowiące podstawę ingerencji organu rentowego w stan prawny ukształtowany ostatecznymi lub

prawomocnymi decyzjami ZUS (jego organów i jednostek organizacyjnych), jak i przepisy KPA o trybach nadzwyczajnych postępowania¹. W literaturze² i orzecznictwie³ dopuszcza się jednak niekiedy stosowanie art. 145a KPA. Pogląd ten uzasadnia się potrzebą zapewnienia w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe efektywnej realizacji art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wyłączenie w omawianym zakresie przepisów SysUbSpołU i KPA znajduje dwojakie uzasadnienie.

Po pierwsze, zasady weryfikacji ostatecznych i prawomocnych decyzji ZUS (jego organów, jednostek organizacyjnych) określają art. 83a ust. 1–3 SysUbSpołU. Odnoszą się one do aktów wydawanych we wszystkich postępowaniach prowadzonych przez ZUS w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie jednak z art. 83a ust. 4 SysUbSpołU przepisów art. 83a ust. 1–3 EmRentyFUSU nie stosuje się w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent oraz ich wysokości. Oznacza to, że wzruszenie stanu prawnego ukształtowanego decyzją rozstrzygającą o prawie do świadczenia i jego wysokości nie może nastąpić na podstawie reguł określonych w 83a ust. 1–3 SysUbSpołU, w tym – na podstawie art. 83a ust. 2 SysUbSpołU, który przewiduje, że ostateczne i prawomocne decyzje ZUS mogą być z urzędu przez ZUS uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach KPA.

Po drugie, kompleksowa regulacja zasad i trybu weryfikacji prawomocnych decyzji ustalających prawo do świadczenia i jego wysokość została przewidziana w rozdziale 3 pt. „Zmiany w prawie do świadczeń i ich wysokości” działu VIII EmRentyFUSU (art. 107–114 EmRentyFUSU). Rozwiązania te w pewnej części są zbliżone do unormowań zawartych w przepisach KPA dotyczących trybów nadzwyczajnych postępowania, w większości natomiast mają one w pełni autonomiczny charakter. Z tych powodów nie można stosować w odniesieniu do weryfikacji prawomocnych decyzji ustalających prawo do świadczenia i jego wysokość przepisów KPA o trybach nadzwyczajnych postępowania. Zgodnie bowiem z art. 124 EmRentyFUSU w postępowaniu w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe stosuje się przepisy KPA, chyba że

¹ Zob. T. Brzezicki, w: J. Wantoch-Rekowski (red.), Ustawa o systemie ubezpieczeń, s. 609; J. Strusińska-Żukowska, w: B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska (red.), Ustawa, s. 930.

² Zob. K. Antonów, Sprawy z zakresu, s. 317. Krytycznie o tym rozwiązaniu – zob. R. Babińska-Górecka, Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w dziedzinie ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2014, s. 268–270.

³ Zob. post. SN z 23.8.2018 r., I UK 355/17, Legalis; wyr. SN z 25.11.2016 r., I UK 369/15, Legalis; wyr. SA w Gdańsku z 20.8.2014 r., III AUa 1110/14, Legalis.

EmRentyFUSU stanowi inaczej. W taki sposób należy zaś postrzegać unormowania zawarte w art. 107–114 EmRentyFUSU. Tytuł rozdziału, który obejmuje te przepisy („Zmiana w prawie do świadczeń i ich wysokości”), trzeba rozumieć w ten sposób, że reguluje on wszystkie przypadki, w których może nastąpić zmiana w prawie do świadczenia i jego wysokości oraz tryb postępowania w tym zakresie. Nie jest więc dopuszczalne stosowanie przepisów KPA na zasadzie odesłania przewidzianego w art. 180 § 1 KPA, art. 123 SysUbSpołU i art. 124 EmRentyFUSU⁴.

Zasady i tryb weryfikacji prawomocnych decyzji ustalających prawo do świadczenia i jego wysokość nie są jednolite. Możliwe jest jednak ich względne uporządkowanie: w pierwszej kolejności ze względu na cechy decyzji podlegających weryfikacji, w dalszej zaś – na cele realizowane przez poszczególne postępowania prowadzone w tym zakresie. W tym kontekście można wyróżnić dwie grupy decyzji prawomocnych.

A. Decyzje niewadliwe, pozytywne, rozstrzygające o prawie do emerytury lub renty. Przez decyzje niewadliwe należy rozumieć decyzje, które nie są obciążone kwalifikowanymi wadami wymienionymi w art. 114 ust. 1 EmRentyFUSU. Nie chodzi tu więc o decyzje wolne od wszelkich wad prawnych, a jedynie takie, które pozbawione są wad kwalifikowanych uzasadniających uchylenie lub zmianę decyzji oraz ponowne ustalenie prawa do świadczenia i jego wysokości na zasadach i w trybie określonych w art. 114 EmRentyFUSU. Weryfikacja decyzji obciążonych tymi wadami jest w sposób wyłączny zastrzeżona dla postępowania prowadzonego na podstawie tego przepisu. Decyzje pozytywne w przypadku decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia i jego wysokości to decyzje, które – zgodnie z żądaniem zgłoszonym przez zainteresowanego (stronę) lub ewentualnie z urzędu – ustalają prawo do świadczenia i jego wysokość. Przewidziane w art. 107–113 EmRentyFUSU ponowne ustalenie wysokości świadczenia, ponowne obliczenie wysokości świadczenia, zmiana prawa i wysokości świadczenia uzależnionego od niezdolności do pracy oraz ponowne ustalenie prawa do renty rodzinnej z powodu wyłączenia uprawnionego z kręgu osób uprawnionych do tego świadczenia nie jest bowiem możliwe w przypadku decyzji odmownych. Decyzje rozstrzygające o prawie do emerytury lub renty obejmują zaś decyzje ustalające prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, w tym renty szkoleniowej i renty rodzinnej oraz wysokość tych świadczeń. Nie ist-

⁴ Por. K. Ślęzak, Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2007 r., III AUa 1078/07, OSP 2009, Nr 7–8, s. 543.

nieje więc możliwość wzruszania w tym trybie decyzji dotyczących dodatku pielęgnacyjnego, dodatku dla sieroty zupełnej i zasiłku pogrzebowego. Prawomocne niewadliwe, pozytywne decyzje rozstrzygające o prawie do emerytury lub renty podlegają weryfikacji w trybie i na zasadach określonych w art. 107–113 EmRentyFUSU. Są one zróżnicowane ze względu na rodzaj świadczenia emerytalno-rentowego, do którego prawo zostało ustalone w prawomocnej decyzji, przesłanki wszczęcia i przeprowadzenia postępowania w tym zakresie, jak i – możliwe konsekwencje prawne zastosowania tych rozwiązań. Regulacje te można jednak uporządkować w dwie zasadnicze grupy według kryterium celu, jaki mają one realizować. W ten sposób można wyodrębnić dwa podstawowe tryby weryfikacji prawomocnych, niewadliwych, pozytywnych decyzji rozstrzygających o prawie do emerytury lub renty:

1. Aktualizacja decyzji prawomocnej (art. 107–110a, art. 111 ust. 1 pkt 2–3, art. 112 EmRentyFUSU). Tryb ten służy odzwierciedleniu w ustalonej decyzją prawomocną treści prawa do świadczenia lub jego wysokości zdarzeń ubezpieczeniowych, dotyczących przesłanek ich ustalenia, które nastąpiły po dacie wydania decyzji prawomocnej i mają wpływ na treść prawa do świadczenia lub jego wysokość.
2. Uzupełnienie decyzji prawomocnej (art. 111 ust. 1 pkt 1–2, art. 112 EmRentyFUSU). Tryb ten umożliwia odzwierciedlenie w ustalonej decyzją prawomocną wysokości świadczenia zdarzeń ubezpieczeniowych, dotyczących przesłanek jej ustalenia, które nastąpiły przed datą wydania decyzji prawomocnej oraz – zgodnie z przepisami prawa – nie były i nie mogły być odzwierciedlone w jej rozstrzygnięciu⁵.

Oba tryby weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych nie są więc nakierowane na ochronę praworządności ani nie służą realizacji polityki administracyjnej, wyrażającej się w ocenie celowości dalszego utrzymywania w mocy uprzednio wydanych decyzji. Podstawowym celem tych trybów jest dostosowanie stanu prawnego ukształtowanego prawomocnymi decyzjami do pełnej, aktualnej sytuacji materialnoprawnej, która wynika z nabytych *ex lege* uprawnień przewidzianych w przepisach materialnego prawa ubezpieczeń społecznych. Decyzje rozstrzygające o prawie do świadczenia i jego wysokości jako decyzje deklaratoryjne powinny bowiem odzwierciedlać przez cały okres swojego

⁵ Zob. w odniesieniu do art. 111 ust. 1 pkt 1–2: K. Antonów, Zmiany prawa emerytalno-rentowego, PiZS 2004, Nr 12, s. 6; E. Dziubińska-Lechnio, E. Skowrońska, Emerytury i renty, s. 210–211. W odniesieniu do art. 112 EmRentyFUSU – B. Suchacki, w: K. Antonów (red.), Emerytury i renty z FUS, s. 558; K. Ślęzak, w: B. Gudowska, K. Ślęzak (red.), Emerytury i renty, s. 700.

obowiązywania rzeczywisty stan uprawnień zainteresowanego (strony), czyli zarówno zdarzenia mające wpływ na treść praw do świadczeń i ich wysokość sprzed wydania tego aktu, jak i po jego podjęciu⁶.

B. Decyzje wadliwe. Przez decyzje wadliwe należy rozumieć decyzje obciążone jedną z kwalifikowanych wad określonych w art. 114 ust. 1 EmRentyFUSU. Nie chodzi tu więc o każdą decyzję zawierającą wady materialnoprawne lub procesowe albo wydaną w postępowaniu prowadzonym z naruszeniem przepisów prawa procesowego, ale jedynie takie, których dotyczą wady z art. 114 ust. 1 EmRentyFUSU⁷. Tak rozumiane prawomocne decyzje wadliwe mogą podlegać weryfikacji bez względu na to, jakich świadczeń emerytalno-rentowych dotyczą i jaki charakter ma zawarte w nich rozstrzygnięcie (pozytywny, negatywny). Weryfikacja tej grupy decyzji służy ochronie praworządności. Prowadzi ona bowiem do wyeliminowania w drodze postępowania przed organem rentowym kwalifikowanych naruszeń prawa materialnego lub procesowego obciążających prawomocne decyzje rentowe i zastąpienia decyzji obciążonej takimi wadami prawidłowym rozstrzygnięciem.

II. Weryfikacja prawomocnych decyzji rozstrzygających o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia oraz decyzji procesowych

Prawomocne decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia (np. decyzja wstrzymująca wypłatę świadczenia – art. 134 EmRentyFUSU, decyzja zawieszająca prawo do świadczenia – art. 103a–106 EmRentyFUSU) oraz decyzje procesowe (np. decyzja umarzająca postępowanie – art. 116 ust. 1b EmRentyFUSU, decyzja odmawiająca wszczęcia postępowania – § 4 ust. 4, 6 PostEmRentR11) podlegają weryfikacji w postępowaniu przed organem rentowym wyłącznie na zasadach przewidzianych dla decyzji ostatecznych w przepisach KPA dotyczących ogólnego postępowania administracyjnego. Zasady weryfikacji prawomocnych decyzji wydanych przez ZUS (jego organy i jednostki organizacyjne) określone są w art. 83a

⁶ Zob. R. Babińska, *Wzruszalność*, s. 64.

⁷ Określenia „decyzja wadliwa” i „decyzja niewadliwa” użyte w niniejszym opracowaniu mają charakter autonomiczny, stanowią narzędzie do opisu przesłanek weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych na gruncie obowiązujących przepisów EmRentyFUSU i w tym sensie nie stanowią alternatywy dla występujących w literaturze koncepcji wadliwych i niewadliwych decyzji administracyjnych, np. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji*, s. 11–50; R. Babińska, *Wzruszalność*, s. 47–64.

ust. 1–3 SysUbSpołU. Zgodnie jednak z art. 83a ust. 4 SysUbSpołU reguł tych nie stosuje się w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości. Oznacza to, że nie odnoszą się one do weryfikacji prawomocnych decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia i jego wysokości⁸, ale mogą one znaleźć zastosowanie wobec innych decyzji wydawanych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Mowa tu więc w szczególności o decyzjach rozstrzygających o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia oraz decyzjach procesowych. Artykuł 83a ust. 1 oraz ust. 3 SysUbSpołU odnoszą się do weryfikacji decyzji stwierdzających prawo lub zobowiązanie. W tej kategorii nie mieszczą się dwa przywołane typy decyzji wydawanych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Pierwszy obejmuje bowiem akty, w których określa się, czy i w jakim zakresie osoba, której prawo do świadczenia zostało już ustalone w drodze decyzji, może z niego korzystać. Do drugiej grupy zaliczają się natomiast decyzje, które kończą postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe bez rozstrzygnięcia o materialnoprawnych uprawnieniach lub obowiązkach zainteresowanego (strony). Z tych powodów wyłączone jest zastosowanie do weryfikacji prawomocnych decyzji, które należą do obu przywołanych grup, reguł przewidzianych w art. 83a ust. 1 oraz ust. 3 SysUbSpołU. Oznacza to, że może ona nastąpić wyłącznie według zasad przewidzianych w art. 83a ust. 2 SysUbSpołU. Zgodnie z tym przepisem decyzje ostateczne ZUS (jego organów i jednostek organizacyjnych), od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez ZUS uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach KPA. Przepis ten odnosi się do wszystkich decyzji wydawanych przez ZUS (jego organy, jednostki organizacyjne) z wyjątkiem decyzji ustalających prawo do emerytur i rent oraz ich wysokość (art. 83a ust. 4 SysUbSpołU). Prawomocne decyzje rozstrzygające o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia oraz decyzje procesowe mogą więc podlegać weryfikacji w trybie wznowienia postępowania (art. 145 i n. KPA), uchylecia lub zmiany decyzji własnej (art. 154–155 KPA) czy stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 i n. KPA)⁹. Za tą konstatacją przemawia w szczególności fakt, że przewidziane w rozdziale 3 działu VIII EmRentyFUSU pt. „Zmiany w prawie do świadczeń i ich wysokości” rozwiązania, które umożliwiają weryfikację prawomocnych

⁸ Zob. T. Brzezicki, w: J. Wantoch-Rekowski (red.), *Ustawa o systemie ubezpieczeń*, s. 609; J. Strusińska-Zukowska, w: B. Gudowska, K. Ślebzak (red.), *Emerytury i renty*, s. 930. Zob. także: post. SN z 10.1.2017 r., III UZ 15/16, Legalis.

⁹ Por. inaczej: wyr. SN z 25.11.2016 r., I UK 369/15, Legalis.

decyzji rentowych, odnoszą się w sposób wyraźny tylko do decyzji ustalających prawo do świadczenia i jego wysokość, nie zaś innych decyzji wydawanych w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Przewidziane przez art. 107–114 EmRentyFUSU postępowania służą ponownemu ustaleniu prawa do świadczenia (art. 107a, art. 114 EmRentyFUSU), ponownemu ustaleniu wysokości świadczenia (art. 108, art. 109, art. 112–114 EmRentyFUSU), ponownemu obliczeniu świadczenia (art. 110–111 EmRentyFUSU) albo zmianie prawa do świadczenia i jego wysokości (art. 107 EmRentyFUSU). Oznacza to, że odbywająca się na ich podstawie weryfikacja obejmuje, odmienne niż w wydanej uprzednio decyzji prawomocnej, rozstrzygnięcie o nabyciu prawa do świadczenia emerytalno-rentowego, jego rodzaju lub wysokości. Tak sformułowane przez ustawodawcę cele postępowania przewidzianych w przywołanych przepisach nie są adekwatne do rozstrzygnięć zawartych w decyzjach rozstrzygających o zakresie i możliwości wykonywania prawa do świadczenia i decyzjach procesowych. Nie dochodzi w nich bowiem ani do ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego, ani jego wysokości.

III. Pojęcie i cechy trybów nadzwyczajnych postępowania

Na tym tle należy przeanalizować charakter prawny rozwiązań, które służą weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych. W ogólnym postępowaniu administracyjnym tryby postępowania, które umożliwiają wzruszenie decyzji ostatecznych, w tym – prawomocnych, określane są mianem trybów nadzwyczajnych¹⁰. Pojęcie to ma charakter doktrynalny i obejmuje wznowienie postępowania (art. 145 i n. KPA), uchylenie lub zmianę decyzji własnej (art. 154–155 KPA), stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 i n. KPA), wyłączenie prawa (art. 161 KPA), stwierdzenie wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 KPA), uchylenie decyzji wydanej z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności (art. 162 § 2 KPA), uchylenie lub zmianę decyzji na mocy przepisów szczególnych (art. 163 KPA)¹¹. W literaturze nie została wypracowana jedna definicja trybów nadzwyczajnych. Ich cechy istotne można jednak wskazać na podsta-

¹⁰ Zob. J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 117–118; W. Chróścielewski, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne*, s. 238–239.

¹¹ Zob. B. Adamiak, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe*, s. 344–345; M. Kamiński, w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 509.

wie analizy tworzących je regulacji prawnych. Można wskazać ich dwie zasadnicze wspólne właściwości.

Po pierwsze, tryby nadzwyczajne zmierzają w każdym przypadku do wzruszenia stanu prawnego ukształtowanego decyzją ostateczną, tj. uprawnień i obowiązków wynikających z rozstrzygnięcia decyzji, od której nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tryby nadzwyczajne umożliwiają więc ingerencję w element obowiązującego porządku prawnego, który tworzą – w założeniu w sposób stabilny, nieodwracalny w postępowaniu przed organem administracji publicznej – rozstrzygnięcia decyzji ostatecznych. Ingerencja ta może polegać na zniesieniu skutków prawnych wywołanych przez decyzję administracyjną od chwili jej wejścia do obrotu prawnego (sankcja nieważności) albo wykluczeniu możliwości ich dalszego wywoływania lub ich modyfikacji na przyszłość (sankcja wzruszalności)¹².

Po drugie, tryby nadzwyczajne obejmują badanie zgodności z prawem decyzji ostatecznych pod kątem kwalifikowanych wad albo celowości dalszego obowiązywania decyzji ze względu na określone wartości chronione prawem (np. interes społeczny, słuszny interes strony, ochrona życia lub zdrowia ludzkiego, ważny interes państwa). Dokonywana w trybach nadzwyczajnych ingerencja w stan prawny ukształtowany decyzją ostateczną nie ma więc dowolnego charakteru, odbywa się wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez przepisy prawa i odwołuje się albo do ochrony praworządności, albo pewnych względów polityki administracyjnej, związanych z oceną celowości dalszego obowiązywania aktów administracyjnych wydanych w przeszłości. Istotą trybów nadzwyczajnych jest dokonanie w trybie unormowanym przepisami prawa procesowego, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa procesowego regulującej określone rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej lub inne podstawy wyeliminowania jej z obrotu¹³.

IV. Weryfikacja prawomocnych decyzji organu rentowego a pojęcie trybów nadzwyczajnych postępowania

Konstatacje te mają istotne znaczenie dla dokonania teoretycznej kwalifikacji rozwiązań przewidzianych w art. 107–114 EmRentyFUSU. Należy bo-

¹² Por. B. Adamiak, Wadliwość decyzji, s. 37–40.

¹³ Por. *ibidem*, s. 29.

wiem zwrócić uwagę, że postępowania, które toczą się na podstawie przywołanych przepisów – z wyjątkiem postępowania przewidzianego w art. 114 EmRentyFUSU – nie obejmują badania zgodności z prawem decyzji organu rentowego, poprzedzającego jej wydanie postępowania ani celowości dalszego utrzymywania jej w mocy. W postępowaniach tych ustala się tylko zdarzenia ubezpieczeniowe mające wpływ na treść prawa do świadczenia lub jego wysokość, które nastąpiły po wydaniu decyzji prawomocnej lub przed tą chwilą, ale organ rentowy zgodnie z prawem nie mógł ich uwzględnić w rozstrzygnięciu. Przedmiotem sprawy rozstrzyganej w tych postępowaniach nie jest więc legalność ani celowość utrzymywania w mocy prawomocnej decyzji organu rentowego, a elementem rozstrzygnięcia kończących je decyzji nie jest zwrot przesądzający o bycie uprzednio wydanej decyzji organu rentowego (np. „uchyla”, „stwierdza nieważność”). Taki przedmiot i takie rozstrzygnięcie są zaś właściwe dla sprawy administracyjnej procesowej¹⁴ (sprawy weryfikacyjnej¹⁵), która jest rozstrzygana w trybach nadzwyczajnych. Można więc przyjąć, że w pojęciu trybu nadzwyczajnego mieści się wyłącznie postępowanie przewidziane w art. 114 EmRentyFUSU. Rozwiązania określone w art. 107–113 EmRentyFUSU mają natomiast autonomiczny charakter i rysują się bardziej jako konstrukcja prawa materialnego, nie zaś – prawa procesowego. W istocie stanowią one bowiem materialnoprawną podstawę do rozstrzygania o uprawnieniach do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokości ze względu na zdarzenia ubezpieczeniowe, które nie były i nie mogły być wzięte pod uwagę przez organ rentowy w rozstrzygnięciach poprzednich decyzji dotyczących określonego prawa do świadczenia przysługującego danemu ubezpieczonemu. W tym sensie sprawa rozstrzygana w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 107–113 EmRentyFUSU ma charakter typowej sprawy materialnej, a nie – sprawy procesowej, która rozstrzygana jest w trybach nadzwyczajnych. Przedmiotem sprawy administracyjnej materialnej jest bowiem treść i zakres materialnoprawnych uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, sprawy administracyjnej procesowej zaś – przede wszystkim ocena legalności lub celowości dalszego utrzymywania w mocy decyzji ostatecznej¹⁶. W sprawie administracyjnej materialnej wprost rozstrzyga się o uprawnienie-

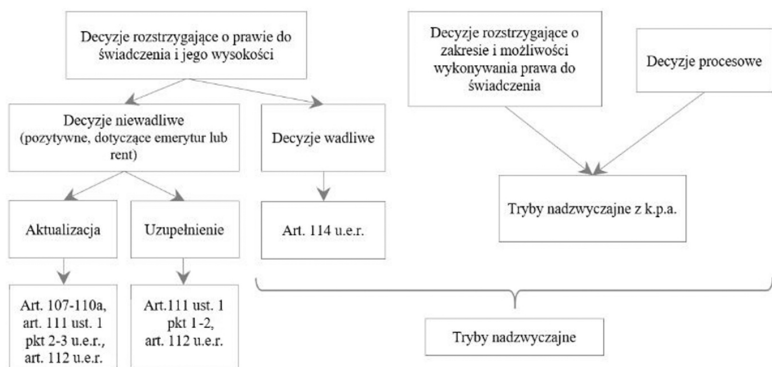
¹⁴ Por. B. Adamiak, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe*, s. 345–346; B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, Nr 8, s. 29–30.

¹⁵ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, s. 13; M. Kamiński, *Elementy konstytucyjne*, s. 29 i n.

¹⁶ Por. B. Adamiak, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe*, s. 345–346; B. Adamiak, *Przedmiot postępowania*, s. 29–30.

niach lub obowiązkach jednostki, w sprawie administracyjnej procesowej – w pierwszej kolejności o bycie weryfikowanej decyzji.

Wniosek ten ma kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań. Z powodu przedmiotu niniejszego opracowania omówione zostaną wyłącznie te przewidziane przez przepisy szczególne o postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe rozwiązania umożliwiające weryfikację stanu prawnego ukształtowanego prawomocną decyzją organu rentowego, które mieszczą się w pojęciu trybu nadzwyczajnego i jako takie mają ściśle procesowy charakter.



Schemat Nr 1: System weryfikacji prawomocnych decyzji organu rentowego (źródło: opracowanie własne).

§ 2. Prawomocność decyzji organu rentowego

I. Pojęcie decyzji prawomocnej w postępowaniu administracyjnym

Decyzja prawomocna jest terminem prawnym. Określenie to występuje zarówno w przepisach KPA, jak i przepisach szczególnych normujących postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Nie zawierają one jednak odrębnej definicji legalnej decyzji prawomocnej. Obecna jest ona wyłącznie w art. 16 § 3 KPA, który – biorąc pod uwagę, że znajduje się w rozdziale II działu I KPA „Zasady ogólne” – ustala znaczenie tego terminu na potrzeby całego KPA i wszystkich normowanych nim postępowań. Nie ma więc obecnie uzasadnienia od-

woływanie się w tym celu do art. 269 KPA, który po dodaniu¹⁷ art. 16 § 3 KPA jest normą pustą i zachowuje wyłącznie walor historyczny¹⁸. Z tego powodu zawarta w art. 16 § 3 KPA definicja – zgodnie z zasadą przewidzianą w art. 180 § 1 KPA, art. 123 SysUbSpołU i art. 124 EmRentyFUSU – znajdzie zastosowanie na gruncie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Artykuł 16 § 3 KPA stanowi, że decyzje prawomocne to decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu. Każda decyzja prawomocna jest więc decyzją ostateczną, ale nie każda decyzja ostateczna jest decyzją prawomocną¹⁹. Takie ujęcie pozwala przypisać decyzjom prawomocnym trzy zasadnicze cechy, które wynikają z ich charakteru jako decyzji ostatecznych.

Po pierwsze, od decyzji tych nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 16 § 1 KPA). Mowa tu więc o:

- 1) decyzjach organu I instancji, w przypadku których upłynął termin do złożenia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy albo wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia tych środków;
- 2) decyzjach organu I instancji, od których ze względu na przedmiot sprawy nie przysługuje odwołanie ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- 3) decyzjach organu I instancji wydanych w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy;
- 4) decyzjach organu II instancji.

Po drugie, uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie (art. 16 § 1 KPA). Oznacza to, że weryfikacja decyzji prawomocnych w postępowaniu przed organem administracji publicznej – poza postępowaniem wywołanym złożeniem odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – może nastąpić wyłącznie w ściśle określonych przez ustawę przypadkach.

¹⁷ Art. 1 pkt 6 ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

¹⁸ W starszej literaturze przedmiotu, przed nadaniem art. 16 § 3 KPA obecnego brzmienia, pogląd o wyłącznie historycznym charakterze art. 269 KPA był również obecny – zob. *T. Woś*, Prawomocność decyzji administracyjnej, PPP 2008, Nr 5, s. 25–26. Por. *A. Bałaban, P. Kledzik*, Ostateczność a prawomocność decyzji administracyjnej – na przykładzie unormowań dotyczących wydawania decyzji przez Komisję Nadzoru Finansowego, ZNSA 2016, Nr 1, s. 10–15 i tam przytaczana literatura.

¹⁹ Zob. *T. Barnat*, Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność, PiP 1984, Nr 9, s. 80.

Po trzecie, decyzji tych nie można zaskarżyć do sądu. Artykuł 16 § 3 KPA – inaczej niż niektóre inne jednostki redakcyjne KPA (np. art. 107 § 1 pkt 9; art. 111 § 1 KPA) – nie określa szczegółowo rodzaju sądu (sąd powszechny, sąd administracyjny), którego dotyczy wyrażona nim zasada. Z tego powodu – w myśl zasady *lege non distinguente* – należy przyjąć, że pojęcie decyzji prawomocnej odnosi się do decyzji, których nie można zakwestionować w każdym postępowaniu sądowym przewidzianym przez przepisy KPA, tj. za pomocą skargi lub sprzeciwu do sądu administracyjnego ani powództwa do sądu powszechnego (por. np. art. 107 § 1 pkt 9 KPA). Takie ujęcie obecne było również w części starszej literatury przedmiotu, na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów²⁰ lub było przez nią postulowane²¹. Decyzja prawomocna ma więc wszystkie cechy decyzji ostatecznej, a jednocześnie – nie można uczynić jej rozstrzygnięcia przedmiotem postępowania sądowego: zarówno przed sądem administracyjnym, jak i przed sądem powszechnym.

II. Cechy szczególne decyzji prawomocnej

Przedstawiona definicja decyzji prawomocnej nie wyczerpuje cech, które można jej przypisać w ogólnym postępowaniu administracyjnym i postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Istnieje bowiem szereg właściwości takich aktów wynikających tak z przepisów KPA, jak i z przepisów szczególnych normujących to postępowanie. W kontekście przedmiotu tej części opracowania niezbędne jest przedstawienie pozostałych cech decyzji prawomocnej, które są istotne dla określenia ram trwałości decyzji organu rentowego. Część z nich wynika z okoliczności, że decyzje prawomocne są decyzjami ostatecznymi, część – z autonomicznych właściwości decyzji prawomocnych. Można tu, poza wynikającymi z art. 16 § 3 KPA, wskazać następujące cechy.

Po pierwsze, decyzja prawomocna posiada przymiot powagi rzeczy rozstrzygniętej przez organ rentowy. Oznacza to, że nie może on wszcząć i przeprowadzić kolejnego postępowania w sprawie, która została już załatwiona prawomocną decyzją organu rentowego. Mowa tu o przypadkach, gdy zachodzi pełna tożsamość podmiotowa i przedmiotowa sprawy rozstrzygniętej takim aktem i kolejnej sprawy podlegającej załatwieniu w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe. Zachodzi ona wówczas, gdy w sprawie występuje

²⁰ Zob. *ibidem*, s. 80.

²¹ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej, PiP 1989, Nr 10, s. 56.

ten sam zainteresowany (strona), organ rentowy, podstawa prawna i faktyczna. Wynika to wprost z art. 61a § 1 KPA w zw. z art. 180 § 1 KPA, art. 123 SysUbSpołU i art. 124 EmRentyFUSU oraz art. 83b ust. 1 SysUbSpołU. W świetle tych przepisów gdy do organu rentowego wpłynie żądanie wszczęcia postępowania w sprawie rozstrzygniętej już decyzją ostateczną, obowiązany jest on wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania. Rozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną mieści się bowiem w kategorii „innych uzasadnionych przyczyn”, o której mowa w art. 61a § 1 KPA. Podnoszone w przeszłości pewne zastrzeżenia dotyczące zakazu ponownego rozstrzygania sprawy rozstrzygniętej już decyzją organu rentowego – wobec wprowadzenia art. 61a § 1 KPA – tracą przy tym aktualność.

Po drugie, z chwilą uzyskania waloru prawomocności przez decyzję organu rentowego rozstrzygającą o prawie do świadczenia lub jego wysokości zainteresowany (strona) przestaje być dysponentem zakończonych nią postępowania i nie może własnym działaniem w sposób wiążący doprowadzić do wyeliminowania tej decyzji z obrotu. Zgodnie bowiem z art. 116 ust. 2 EmRentyFUSU wniosek o emeryturę lub rentę może być wycofany, jednakże nie później niż do dnia uprawomocnienia się decyzji, a w razie wycofania wniosku postępowanie w sprawie świadczeń podlega umorzeniu. Oznacza to, że dopiero stan prawomocności, a nie – ostateczności, wyłącza możliwość wzruszenia decyzji organu rentowego z innych powodów niż jej wadliwość (por. art. 114 EmRentyFUSU), potrzeba uzupełnienia (por. art. 111 ust. 1 pkt 1, art. 112 EmRentyFUSU) lub aktualizacji (por. art. 107–110a, art. 111 ust. 1 pkt 2–3 EmRentyFUSU).

Po trzecie, uprawomocnienie się decyzji organu rentowego rozstrzygającej o prawie do świadczenia lub jego wysokości powoduje, że jedyną drogą jej weryfikacji w postępowaniu przed organem rentowym stają się postępowania przewidziane w rozdziale 3 pt. „Zmiany w prawie do świadczeń i ich wysokości” działu VIII EmRentyFUSU (art. 107–114 EmRentyFUSU), a innych decyzji – przepisy KPA o trybach nadzwyczajnych (art. 83a ust. 2 SysUbSpołU). Oznacza to, że prawomocna decyzja organu rentowego rozstrzygająca o prawie do świadczenia lub jego wysokości obowiązuje w niezmienionym kształcie do czasu ewentualnego wzruszenia ukształtowanego nią stanu prawnego w sposób przewidziany w art. 107–114 EmRentyFUSU²², a pozostałe decyzje organu rentowego do czasu wydania rozstrzygnięcia w jednym z trybów nadzwyczajnych KPA.

²² Zob. R. Babińska, *Wzruszalność*, s. 71–72.

W tym kontekście można przyjąć, że w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe decyzja prawomocna obejmuje decyzję, której nie można zażądać już do sądu ani wnieść od niej zwyczajnego środka prawnego do organu rentowego, a wzruszenie stanu prawnego ukształtowanego jej rozstrzygnięciem możliwe jest w postępowaniu przed tym podmiotem wyłącznie w przypadkach ściśle przewidzianych przez przepisy ustawy. Przedstawione właściwości decyzji prawomocnych odzwierciedlają normatywną koncepcję prawomocności decyzji w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe.

III. Teoretyczna konstrukcja prawomocności a cechy decyzji prawomocnej w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe

Prawomocność jest także konstrukcją teoretyczną. W literaturze przedmiotu wyróżnia się prawomocność materialną i prawomocność formalną. Oba pojęcia pochodzą z nauki postępowania cywilnego. Posługiwanie się nimi w odniesieniu do postępowania administracyjnego i szczególne znaczenie tych terminów na jego gruncie budziło wątpliwości²³. Wydaje się jednak, że można wypracować znaczenie prawomocności formalnej i materialnej właściwe dla decyzji administracyjnych, a w rezultacie – opisywać za pomocą tych pojęć ich właściwości. W tym kontekście należy przeanalizować, czy prawomocnej decyzji w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe można przypisać cechy prawomocności formalnej i materialnej.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że prawomocność formalna zachodzi wówczas, gdy nie jest już dopuszczalne zaskarżenie danego aktu stosowania prawa za pomocą zwykłych środków odwoławczych²⁴. W odniesieniu do decyzji administracyjnej przez prawomocność formalną należy rozumieć stan, w którym decyzja administracyjna nie może zostać już zaskarżona w administracyjnym toku instancji ani do sądu (administracyjnego, powszechnego), ponieważ środek taki nie przysługuje od decyzji w danej sprawie, upłynął ter-

²³ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Ostateczność i prawomocność*, s. 49; J.S. Langrod, *Res iudicata w prawie administracyjnym*, Kraków 1931, s. 64, 65; T. Woś, *Prawomocność a moc wiążąca aktu administracyjnego*, *Krakowskie Studia Prawnicze* 1974, t. VII, s. 59–61.

²⁴ Zob. R. Babińska-Górecka, *Prawomocność i ostateczność decyzji rentowych*, AUWr. Prawo 2009, t. 307, s. 117; K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, w: T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, s. 236; K. Ślęzak, *Głos do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r.*, III UZP 5/03, OSP 2004, Nr 7–8, s. 365.