

Uchwała z dnia 6 lipca 2011 r.

II UZP 5/11

Przewodniczący SSN Roman Kuczyński, Sędziowie SN: Zbigniew Korzeniowski, Romualda Spyt (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 lipca 2011 r., sprawy z wniosku Katarzyny S. reprezentowanej przez opiekuna prawnego Ewę M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w T. o rentę socjalną, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 12 kwietnia 2011 r. [...]

„Czy ustalając prawo ubezpieczonego do renty socjalnej sąd ma obowiązek orzec w przedmiocie odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji - na zasadzie art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 r. roku, Nr 153, poz. 1227 ze zm.)?”

p o d j ą ł uchwałę:

Przepis art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) ma zastosowanie w sprawach o rentę socjalną.

U z a s a d n i e

Postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2011 r. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, po rozpoznaniu sprawy Katarzyny S. reprezentowanej przez opiekuna prawnego Ewę M. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w T. o rentę socjalną, na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu z dnia 28 października 2010 r., postanowił w trybie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawić Sądowi Najwyższe-

mu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości o następującej treści: „czy ustalając prawo ubezpieczonego do renty socjalnej sąd ma obowiązek orzec w przedmiocie odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji - na zasadzie art. 118 ust. 1 a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz.U. z 2009 roku, Nr 153, poz. 1227 ze zm.)”.

Przedstawione Sądowi Najwyższemu pytanie prawne powstało na tle następującej sprawy. Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu wyrokiem z dnia 28 dnia października 2010 r. zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w T. z dnia 14 kwietnia 2010 r. i przyznał Katarzynie S., działającej przez opiekuna prawnego Ewę M., prawo do renty socjalnej poczynając od 1 lutego 2010 r. na stałe, stwierdzając jednocześnie odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Rozpoznając sprawę, Sąd pierwszej instancji ustalił, że Katarzyna S. urodziła się 9 marca 1965 r. Ukończyła kilka klas szkoły specjalnej, nie zdobyła zawodu i nigdy dotychczas nie pracowała. W dniu 1 lutego 2010 r. do organu rentowego wpłynął wniosek o rentę socjalną dla ubezpieczonej. Lekarz orzecznik w orzeczeniu z dnia 25 lutego 2010 r. uznał, że wnioskodawczyni nie jest całkowicie niezdolna do pracy. Lekarz orzecznik ustalił, że ubezpieczona nie potrafi czytać ani pisać, co wynika jedynie z zaniedbań środowiskowych. Rozpoznał u niej lekkie upośledzenie umysłowe. Komisja lekarska w dniu 8 kwietnia 2010 r. podtrzymała stanowisko lekarza orzecznika, uznając, że poziom upośledzenia umysłowego wnioskodawczyni upośledza sprawność organizmu, lecz nie w stopniu całkowitej niezdolności do pracy. Powołani przez Sąd Okręgowy biegli stwierdzili, że stan psychiczny i upośledzenie umysłowe powoduje trwałą całkowitą niezdolność wnioskodawczyni do pracy, poczynając od dnia 8 stycznia 2010 r., przy czym w ocenie biegłych całkowita niezdolność do pracy powstała już przed 16 rokiem życia.

Z uwagi na powyższe Sąd Okręgowy na podstawie art. 4 ust. 1 i art. 15 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (Dz.U. Nr 135, poz. 1268 ze zm.) zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał wnioskodawczyni prawo do stałej renty socjalnej, poczynając od 1 lutego 2010 r. - stosownie do art. 129 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., zwaną dalej ustawą o emeryturach i

rentach z FUS lub ustawą emerytalną). Jednocześnie - na podstawie art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej w związku z art. 15 ustawy o rencie socjalnej - Sąd stwierdził odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Apelację od wyroku wywiódł pozwany. Zaskarżył go w części dotyczącej orzeczenia o odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji i zarzucił mu naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 15 ust. 2 ustawy o rencie socjalnej, poprzez przyjęcie, że odsyłają one do art. 85 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., zwanej dalej ustawą systemową) i tym samym możliwa jest wypłata wnioskodawczyni odsetek od przyznanego świadczenia.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku przy rozpoznawaniu apelacji organu rentowego uznał, że powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości Sądu i w trybie art. 390 k.p.c. przedstawił to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. Sąd Apelacyjny powziął wątpliwość co do tego, czy w sprawie o rentę socjalną dopuszczalne jest orzekanie o odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji w przedmiocie przyznania prawa do tego świadczenia. Nawiązując do orzecznictwa Sądu Najwyższego, wskazał, że skoro zaskarżona w sprawie decyzja pozwanego z 14 kwietnia 2010 r. zawierała rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa wnioskodawczyni do renty socjalnej, Sąd Okręgowy nie mógł wyjść poza treść tej decyzji i orzec o odsetkach na podstawie art. 85 ustawy systemowej. Powołując się na treść tego ostatniego przepisu, Sąd Apelacyjny wskazał, że stanowi on podstawę normatywną ewentualnego zasądzenia na rzecz ubezpieczonego odsetek w przypadku nieustalenia prawa do świadczenia lub niewypłacenia świadczenia. Dotyczy on nie tylko świadczeń z ubezpieczenia społecznego, ale także zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów, dlatego odnosić się też może do renty socjalnej, która nie jest świadczeniem z ubezpieczenia społecznego (zleconym do wypłaty organowi rentowemu). Dla oceny, czy art. 85 ust. 1 ustawy systemowej ma zastosowanie do rent socjalnych, konieczne jest sięgnięcie do przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej, który odsyła do art. 118 ust. 1-5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Uzupełnienie tych przepisów stanowił wprowadzony z dniem 1 lipca 2004 r. (na mocy art. 1 pkt 27

ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r.) ust. 1a, zgodnie z którym w razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego, jeżeli organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Organ odwoławczy, wydając orzeczenie, stwierdza odpowiedzialność organu rentowego. Stwierdzenie tej odpowiedzialności w orzeczeniu organu odwoławczego stanowi obowiązek tego organu, co potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. Jednakże Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że art. 15 ust. 2 ustawy o rencie socjalnej nie zawiera odesłania do przepisu art. 85 ustawy systemowej. Nie ulega też wątpliwości, że w dacie wejścia w życie ustawy o rencie socjalnej nie obowiązywał jeszcze ust. 1a art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nadto podkreślił, że mimo trzykrotnej nowelizacji art. 15 ustawy o rencie socjalnej ustawodawca nie dokonał zmiany tego przepisu i nie wyłączył stosowania art. 118 ust. 1a, ani też nie dodał regulacji, która odsyłałaby do art. 85 ustawy systemowej.

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego dotyczącego art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na ścisłą korelację tych przepisów, wyrażająca się w tym, że art. 118 ustawy emerytalnej - w tym też jego ust. 1a - określa szczegółowo termin do wydania decyzji pierwszorzazowej w przedmiocie prawa do świadczenia, podczas gdy art. 85 ustawy systemowej stanowi podstawę prawną do magania się od organu rentowego odsetek w razie przekroczenia tego terminu przy wydawaniu powyższych decyzji. Skoro ponadto zmiana art. 118 ust. 1a, wprowadzająca obowiązek orzekania o odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, miała na celu wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r., P 11/07 (OTK-A 2007 nr 8, poz. 97), zdawać by się mogło, iż obowiązek orzekania o tej odpowiedzialności dotyczy jedynie takich sytuacji, w których organ rentowy na skutek niedochowania terminów do wydania decyzji pierwszorzazowych popada w zwłokę, co rodzi po jego stronie obowiązek uiszczenia odsetek. Sąd zauważył też, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowany jest pogląd, iż w stosunkach opartych na prawie ubezpieczeń społecznych odsetki od opóźnionego świadczenia regulowane są - dla potrzeb tego prawa - wyczerpująco, bez możli-

wości odwoływania się do przepisów prawa cywilnego. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego nie mają charakteru obligacyjnego, więc obowiązek zapłaty odsetek może wynikać tylko z ustawy. Jeśli więc art. 15 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej nie odsyła do art. 85 ustawy systemowej, brak jest podstawy prawnej do orzekania o odsetkach od organu rentowego w razie przekroczenia terminów z art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W konsekwencji, bezprzedmiotowe jest orzekanie, na podstawie art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej w związku z art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, o odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Konstatacja ta nie pozostaje przy tym w sprzeczności z dyspozycją art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, który w sprawach nieuregulowanych w tym akcie prawnym nakazuje jedynie stosować odpowiednio (a nie wprost) przepisy ustawy emerytalnej, co oznacza, iż część z nich będzie stosowana wprost, inne z modyfikacją, zaś niektórych nie będzie się stosowało w ogóle.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, równie uprawnione jest jednak także stanowisko odmienne, zgodnie z którym brak nowelizacji przepisu art. 15 ustawy o rencie socjalnej w kierunku wyeliminowania z treści tego przepisu odesłania do art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej rodzi po stronie sądu obowiązek zamieszczenia w sentencji orzeczenia rozstrzygnięcia co do odpowiedzialności organu rentowego. Skoro ustawą nowelizującą z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 229), która obowiązuje od 31 marca 2010 r. - a zatem już po wejściu w życie ustawy zmieniającej z dnia 23 stycznia 2009 r. - nie wyeliminowano z treści art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej przepisu nakładającego na sąd powinność orzeczenia o odpowiedzialności organu rentowego, zdaje się, iż wolą ustawodawcy było „przeniesienie” powyższego obowiązku również w przypadku orzekania o prawie do renty socjalnej. „Odpowiednie” stosowanie art. 118 ust. 1a należałoby rozumieć przy tym jako obowiązek orzekania o każdej odpowiedzialności organu rentowego, a nie tylko takiej, która skorelowana jest z możliwością dochodzenia przez ubezpieczonych odsetek. Otwierałoby to tym podmiotom możliwość dochodzenia w trybie procesu cywilnego odszkodowania od organu rentowego za szkodę, którą ponieśli na skutek przyznania prawa do świadczenia z opóźnieniem.

Sąd Apelacyjny zwrócił przy tym uwagę na fakt, że prawo do renty socjalnej powstaje z dniem spełnienia warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Organ rentowy, odmawiając wnioskodawczyni wypłaty renty socjalnej, pozbawił ją tym sa-

mym świadczenia, które jej się słusznie należało i którego ubezpieczona nie otrzyma aż do zakończenia odwoławczego postępowania sądowego. W ocenie Sądu Apelacyjnego, ewentualna szkoda, jaką na skutek wadliwego działania organu rentowego poniesie ubezpieczona, może być przez nią dochodzona w postępowaniu cywilnym, przy czym podstawę roszczenia wnioskodawczyni stanowić będzie art. 417 § 1 k.c., w myśl którego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wadliwe działanie organu rentowego przejawiające się w odmowie prawa do świadczenia, pomimo spełnienia przez ubezpieczoną warunków do tego świadczenia, może być zakwalifikowane jako niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Możliwe to będzie jednak tylko wówczas, gdy Sąd rozpoznający odwołanie wnioskodawczyni od decyzji organu rentowego, na zasadzie art. 118 ust. 1a w związku z art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, orzeknie o odpowiedzialności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Skoro bowiem postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest postępowaniem kontrolnym względem postępowania administracyjnego przed organem rentowym, stwierdzenie bezprawności działania tego organu jest powinnością sądu rozpoznającego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Dodatkowo Sąd Apelacyjny postawił pytanie, czy o odpowiedzialności organu rentowego władny jest rozstrzygać jedynie Sąd pierwszej instancji, czy również orzekający reformatoryjnie Sąd drugiej instancji. Wskazał jednak, że w tym ostatnim wypadku organ rentowy zostałby pozbawiony możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia o jego odpowiedzialności za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wątpliwości w przedstawionym zagadnieniu prawnym uzasadnione zostały argumentacją odwołującą się do racji natury historycznej i celowościowej. Dokonując wykładni historycznej, Sąd Apelacyjny zasugerował, że odesłanie do art. 118 ust. 1 - 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ujęte w art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, nie mogło objąć ust. 1a (dodanego z dniem 1

lipca 2004 r.), skoro ten pojawił się po wejściu w życie ustawy o rencie socjalnej. Wątpliwość sprowadza się więc do tego, że jeśli przepis ten nie obowiązywał w dniu wejścia w życie ustawy o rencie socjalnej, nie wiadomo, czy objęty jest odesłaniem. Zaaprobowanie tak ujmowanych argumentów historycznych oznaczałoby, że w każdym przypadku, w którym ustawodawca odsyła do określonej regulacji, należy brać pod uwagę jej stan na dzień, w którym wchodzi w życie norma odsyłająca. W takiej zaś sytuacji wszelkie późniejsze zmiany, tak liczba jednostek redakcyjnych, ich numeracji, jak wreszcie merytorycznej treści przepisów, nie mogłyby być uwzględniane i stosowane w zakresie odesłania. Właściwsze jest przyjęcie, że ustawodawca, odsyłając do innej grupy przepisów, pragnie regulować określoną grupę stosunków prawnych tak samo, jak to następuje w przepisach, do których decyduje się odsyłać. Musi zatem godzić się z tym, że normy w odesłaniu podlegają zmianom. W piśmiennictwie dotyczącym problematyki przepisów odsyłających (S. Wronkowska, M. Zieliński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997, str. 177 oraz M. Hauser, Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne, Przegląd Legislacyjny 2003 nr 4, s. 81 - 82) wskazuje się, że odesłanie może mieć charakter statyczny lub dynamiczny. W ujęciu dynamicznym odesłanie uwzględnia wszelkie zmiany, jakich dokonano w przepisie odesłanym, ujęcie statyczne obejmuje jedynie jego pierwotne znaczenie. Rozważania te, podnoszone na kanwie zasad techniki prawodawczej (§ 156 i nast. załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz.U. Nr 100, poz. 908), powołują się na domniemanie dynamicznego charakteru odesłania. Zgodnie z § 159 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. odesłanie ma charakter dynamiczny. Odesłanie statyczne (§ 160) wymaga doprecyzowania przez wskazanie, że określone regulacje stosuje się w brzmieniu z określonej daty, ustalonym określonym aktem normatywnym. Tego rodzaju statycznego odesłania nie zawarto w art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej, co pozwala twierdzić, że obejmuje ono zaktualizowaną treść przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Podkreślenia też wymaga to, że w omawianym przypadku mamy do czynienia ze stosowaniem przepisów „z odesłania” nie wprost, ale odpowiednio. W takiej zaś sytuacji, jeśli dokonane zmiany legislacyjne sięgają tak daleko, że stosowanie przepisów „z odesłania” zaczyna budzić zasadnicze wątpliwości, których do tej pory nie było, to właśnie odpowiednie ich zastosowanie może polegać także na niezastosowaniu regulacji w wersji znowelizowanej w takiej części, w której nie ma ona „odpo-

wiedniego zastosowania”. W takim przypadku to nie tyle względy historyczne, ale celowościowe bądź systemowe przemawiają za przyjęciem stanowiska, że „odpowiednie zastosowanie” oznacza pominięcie określonej treści normatywnej.

Korzystając z metody systemowej i rozważając stosunek ust. 1a do pozostałych jednostek redakcyjnych art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie sposób nie dostrzec, że uszczegóławia on jedynie ust. 1 tego przepisu. Artykuł 118 ust. 1 (*in principio*) stanowi, że organ rentowy wydaje decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji. Ustęp 1a doprecyzowuje jedynie, że w razie ustalenia określonej okoliczności dopiero w orzeczeniu organu odwoławczego, to dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego uważa się za początek biegu terminu do wydania decyzji. Na tak korzystne traktowanie zasługuje jednak organ jedynie wówczas, gdy nie ponosi odpowiedzialności za ustalenie tej okoliczności dopiero w postępowaniu odwoławczym. Takie obecne brzmienie uzyskał art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej wskutek nowelizacji w wykonaniu orzeczenia interpretacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r., P 11/07. Jak widać, systemowo ust. 1a pozostaje związany z ust. 1 artykułu 118 ustawy emerytalnej. Przemawia to za przyjęciem, że odesłanie z art. 15 pkt 1 ustawy o rencie socjalnej obejmuje także tę jednostkę redakcyjną.

Natomiast z punktu widzenia celowościowego należy dostrzec powody, dla których zastosowanie do renty socjalnej miałyby znaleźć art. 118 ustawy emerytalnej z pominięciem ust. 1a tego przepisu. Jedynym argumentem przemawiającym przeciwko jego stosowaniu byłoby twierdzenie, które zaprezentował także Sąd Apelacyjny, że organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności na podstawie art. 85 ustawy systemowej (albo innej odpowiedzialności). W takim wypadku rzeczywiście nie byłoby powodu dla zamieszczania w wyroku klauzuli stwierdzającej odpowiedzialność organu rentowego. Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy systemowej, jeżeli Zakład Ubezpieczeń Społecznych - w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów albo umów międzynarodowych - nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest obowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego. Nie dotyczy to przypadku, gdy opóź-

nienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności. Za stanowiskiem, że nie dotyczy on wyłącznie świadczeń z ubezpieczeń społecznych: emerytalnego, rentowych, w razie choroby i macierzyństwa, z tytułu wypadku przy pracy (art. 1 ustawy systemowej), ale obejmują także inne świadczenia realizowane przez organ rentowy, przemawiają następujące argumenty.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje zadanie własne, należące z mocy ustawy systemowej do zakresu jego działania (art. 68, 69 ustawy systemowej) oraz inne zadania powierzone na podstawie innych ustaw (art. 71 ust. 1). Zakład może wykonywać inne zlecone zadania z dziedziny ubezpieczeń lub zabezpieczenia społecznego (art. 71 ust. 2). Zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, Zakład wykonuje odpłatnie, na zasadach określonych w przepisach lub w umowach albo w porozumieniach zawartych z jednostką zlecającą (art. 71 ust. 3). Powierzone zadania - w zakresie świadczeń spoza zakresu ubezpieczeń społecznych - mogą sprowadzać się do przyznawania prawa do świadczenia i jego wypłaty, jak to ma miejsce np. w art. 162 ust. 2, art. 170 ust. 3, art. 206 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 ze zm.) oraz właśnie w art. 12 ust. 1 ustawy o rencie socjalnej (decyzję w sprawie przyznania renty socjalnej wydaje i świadczenie to wypłaca jednostka organizacyjna Zakładu właściwa ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu osoby ubiegającej się o rentę socjalną). Na podstawie tego przepisu powierzono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych także wypłatę rent socjalnych. W normatywnym ujęciu w zakresie „zadań powierzonych” mieści się także zobowiązanie Zakładu do wypłaty określonych świadczeń finansowanych z innego źródła niż Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (zlecenie ich wypłaty). Przepis art. 85 ust. 1 ustawy systemowej stanowi o zwłoce w przyznaniu świadczenia, nie definiując go jako świadczenia z ubezpieczenia społecznego, tak jak to ma miejsce w przypadku art. 84 (osoba, która pobrała nienależne świadczenie z ubezpieczeń społecznych, jest obowiązana do jego zwrotu). Zwrócić też należy uwagę, że pośrednio, poprzez odwołanie się do terminów „przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów albo umów międzynarodowych”, ustawodawca wyraźnie wskazał, że zakres przedmiotowy tej normy wykracza poza świadczenia z ubezpieczenia społecznego i odnosi się też do świad-

czeń innych - zleconych do wypłaty. Ich wypłatę „zlecają” - w ramach zadań powierzonych - odrębne przepisy (ustawy), w tym przepisy ustawy o rencie socjalnej.

Wydane na podstawie art. 85 ust. 2 ustawy systemowej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 12, poz. 104) wyraźnie stanowi, że akt ten określa szczegółowe zasady wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub w wypłaceniu świadczeń, do których przyznawania i wypłacania są zobowiązani Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz płatnicy składek (§ 1 ust. 1) oraz że określone w rozporządzeniu zasady wypłacania odsetek za opóźnienie w wypłaceniu świadczeń z ubezpieczeń społecznych stosuje się również do obliczania i wypłacania odsetek za opóźnienie w wypłaceniu przez Zakład świadczeń zleconych mu do wypłaty na mocy odrębnych przepisów lub umów międzynarodowych (§ 1 ust. 2), co również potwierdza przedstawiony kierunek wykładni. Poza tym podkreślenia wymaga, że zakreślenie w art. 85 ust. 1 ustawy systemowej przedmiotowych granic odpowiedzialności za zwłokę i objęcie nią także decyzji w przedmiocie renty socjalnej, nie wymaga dodatkowego potwierdzenia w ustawie o rencie socjalnej - poprzez zwrotne odesłanie do tego przepisu ustawy systemowej. Podwójna regulacja tej samej kwestii jest zbędna. Nie jest zatem trafny argument Sądu Apelacyjnego, że przeciwko odpowiedzialności na zasadzie art. 85 ustawy systemowej ma przemawiać brak odesłania do tego przepisu w ustawie o rencie socjalnej.

Z przedstawionych wyżej względów nie ma potrzeby poszukiwania *ratio legis* dla odpowiedniego stosowania art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w odniesieniu do rent socjalnych w przepisach Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.), do czego nawiązał Sąd Apelacyjny w swojej argumentacji.

Z pewnością nie pozostaje w związku ze sprawą ostatnia z przytoczonych w uzasadnieniu Sądu Apelacyjnego wątpliwości, a mianowicie pytanie, czy orzeczenie o odpowiedzialności organu rentowego może zostać ujęte w orzeczeniu drugoinstancyjnym, jeśli orzeka on reformatoryjnie. W okolicznościach sprawy to wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z dnia 28 października 2010 r. zawierał stwierdzenie o odpo-

wiedzialności organu rentowego w rozumieniu art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie ma zatem powodu dla rozstrzygnięcia tej wątpliwości w trybie art. 390 § 1 k.p.c. w niniejszym postępowaniu. Jedynie wskazać można, że orzeczenie organu odwoławczego - sądu pierwszej instancji oddalające odwołanie od decyzji odmawiającej przyznania świadczenia stanowi *implicit*e rozstrzygnięcie o braku podstawy materialnoprawnej z 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Podobnie rzecz się ma w sprawie cywilnej, kiedy sąd pierwszej instancji, oddala powództwo o zapłatę, tym samym przesądzając kwestię braku prawa do odsetek na podstawie art. 481 § 1 k.c., zaś sąd drugiej instancji, orzekając reformatoryjnie, zasądza określoną kwotę z odsetkami, rozstrzygając przy tej okazji kwestie związane chociażby z datą wymagalności roszczenia, które nie były poddane ocenie faktycznej i prawnej przez sąd pierwszej instancji. Przepis art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest przepisem postępowania - szczególnym w stosunku do art. 321 § 1 k.p.c. - nakazującym obejmować wyrokiem także i to, co nie było przedmiotem odwołania od decyzji. Sprawa o świadczenie, w której sąd obowiązany jest rozstrzygnąć o odpowiedzialności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, jest więc od samego początku (od wniesienia odwołania do sądu) również sprawą o ustalenie tej odpowiedzialności. Jeśli konieczność ustaleń faktycznych w tej kwestii powstaje dopiero na etapie postępowania drugoinstancyjnego, nie oznacza to, że doszło do złamania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP). Apelacja - jak podkreśla się w doktrynie - stanowi podstawowy środek odwoławczy, którego celem jest ponowne rozpoznanie sprawy w tych samych granicach, w jakich upoważniony był ją rozpatrzyć sąd pierwszej instancji. Postępowanie apelacyjne ma naprawić błędy stron oraz błędy sądu pierwszej instancji i w tym znaczeniu jest przedłużeniem postępowania pierwszoinstancyjnego, ale można w nim również zbadać ponownie całokształt sprawy, ponad to co zostało ustalone przed sądem niższej instancji. Sąd apelacyjny rozpoznaje więc sprawę merytorycznie (art. 382 k.p.c.) i taki charakter mają jego orzeczenia. W judykaturze wyraźnie akcentuje się, że sąd drugiej instancji, prowadząc postępowanie wywołane wniesieniem apelacji, rozpoznaje sprawę, nie apelację. Postępowanie apelacyjne stanowi bowiem - mimo kontrolnego charakteru - kontynuację merytorycznego rozpoznania sprawy, a sąd odwoławczy jest przede wszystkim instancją merytoryczną, która rozpoznaje sprawę

samodzielnie, bez związania zarzutami apelacyjnymi, z ograniczeniem wynikającym tylko z granic zaskarżenia (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2000 r., III CKN 812/98, OSNC 2000 nr 10, poz. 193, oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2002 r., III CZP 62/02, OSNC 2004 nr 1, poz. 7). Zwrócić też należy uwagę, że zgodnie z art. 386 § 4 k.p.c., sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Podkreślenia wymaga, że w razie zaistnienia przesłanek uchylenia wyroku wymienionych w tym przepisie (nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo konieczności przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości) sąd drugiej instancji może albo uchylić zaskarżony wyrok („może uchylić”, czyli nie ma takiego obowiązku), albo przeprowadzić we własnym zakresie konieczne dowody i rozpoznać istotę sprawy. Decyzja co do uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji albo co do przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego we własnym zakresie i rozpoznania istoty sprawy należy do sądu drugiej instancji.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści wynikającej z jej sentencji.

=====