

**Postanowienie z dnia 14 kwietnia 1999 r.**

**II UKN 161/99**

**Przepisy o postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie przewidują możliwości uznania nieważności decyzji organu rentowego.**

Przewodniczący: SSN Andrzej Kijowski, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Jadwiga Skibińska-Adamowicz (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 14 kwietnia 1999 r. na posiedzeniu niejawnym sprawy z wniosku Jacka R. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w P. o zapłatę składek, na skutek kasacji wnioskodawcy od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 1998 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

o d d a l i ć kasację.

**U z a s a d n i e n i e**

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie postanowieniem z dnia 29 września 1998 r. [...], sprostowanym postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 1998 r. [...], odrzucił odwołania Jacka R. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w P. z dnia 26 sierpnia 1996 r. oraz od decyzji wymienionego organu z dnia 24 marca 1998 r.

Sąd Wojewódzki ustalił, że dnia 21 kwietnia 1998 r. wnioskodawca złożył wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji organu rentowego z dnia 26 sierpnia 1996 r. z powodu wydania jej z rażącym naruszeniem art. 40 ust. 1 w związku z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych. W decyzji tej organ rentowy obciążył wnioskodawcę obowiązkiem zapłacenia składek na ubezpieczenie społeczne pracowników za okres od 25 sierpnia 1995 r. do 30 czerwca 1996 r. w kwocie 56.527,44 zł. Sąd pierwszej instancji uznał, że przepisy dotyczące

postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie przewidują możliwości uznania nieważności decyzji, wobec czego wnioski z dnia 21 kwietnia 1998 r. potraktował jako odwołanie od decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r., a następnie odrzucił je jako spóźnione (art. 477<sup>9</sup> § 1 KPC). Sąd Wojewódzki ponadto podniósł, że wnioskodawca był prawidłowo pouczony o sposobie i terminie zaskarżenia decyzji oraz że nie podał żadnych szczególnych okoliczności usprawiedliwiających przekroczenie terminu; poza tym przekroczenie terminu do wniesienia odwołania było nadmierne.

Sąd Wojewódzki ustalił również, że decyzją z dnia 24 marca 1998 r. organ rentowy obciążył powoda należnością z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne pracowników za lipiec i sierpień 1996 r. w kwocie 1.784,99 zł, lecz jest to decyzja „ustalająca spłatę należności w ramach układu ratalnego”, a więc decyzja uznaniowa, od której stosownie do art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych nie przysługuje odwołanie.

Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 30 grudnia 1998 r. oddalił zażalenie wnioskodawcy na postanowienie odrzucające jego odwołanie od decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r., a co do postanowienia odrzucającego odwołanie od decyzji z dnia 24 marca 1998 r. – uchylił je i umorzył postępowanie w sprawie.

Sąd drugiej instancji podniósł, że decyzja organu rentowego z dnia 26 sierpnia 1996 r., obciążająca Jacka R. obowiązkiem zapłacenia składek na ubezpieczenie społeczne pracowników, została mu doręczona dnia 16 sierpnia 1996 r. Zawierała ona informację o prawie odwołania się do sądu i wskazywała miesięczny termin do wniesienia odwołania. Wnioskodawca jednak złożył odwołanie z poważnym przekroczeniem tego terminu. Słusznie więc Sąd Wojewódzki uznał, że nadmierność przekroczenia terminu i brak jakichkolwiek szczególnych okoliczności nie pozwalały rozpoznać odwołania. Jednocześnie Sąd Apelacyjny uznał za niewiarygodne twierdzenia wnioskodawcy, że nie wiedział o decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r. Przeczy temu fakt złożenia dnia 12 lutego 1998 r. (za pośrednictwem pełnomocnika) wniosku o rozłożenie należności głównej na raty. Ponadto, Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Wojewódzkiego, iż wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r. jest w istocie odwołaniem od tej decyzji. Tylko bowiem taki środek zaskarżenia decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie wymiaru składek jest przewidziany w Kodeksie postępowania cywilnego. W jego wyniku Sąd Wojewódzki może albo oddalić odwołanie, albo zmienić decyzję w całości lub w części (art. 477<sup>14</sup> § 1 i 2 KPC). Gdy chodzi o decyzję z dnia 24 marca 1998 r. Sąd drugiej

instancji zaznaczył, że wnioskodawca nie składał od niej odwołania, wobec czego w tym zakresie Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 3 w związku z art. 397 i na podstawie art. 355 KPC uchylił postanowienie Sądu Wojewódzkiego i umorzył postępowanie.

Od postanowienia Sądu Apelacyjnego w części oddalającej zażalenie na postanowienie o odrzuceniu odwołania od decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r. (pkt 2 sentencji) wnioskodawca złożył kasację, opartą na zarzucie naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 379 pkt 1, art. 378 § 1, art. 477<sup>9</sup> § 1, art. 142 § 1 i 2 KPC albo art. 109 § 1 i art. 39 KPA, które miało istotny wpływ na wynik sprawy. Wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w punkcie 2 i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, a także o rozpoznanie kasacji na posiedzeniu niejawnym (ze względu na zrzeczenie się rozprawy).

Zdaniem wnioskodawcy, Sąd Apelacyjny pominął to, że Sąd Wojewódzki nie rozpoznał istoty sprawy. Wnioskodawcy chodziło bowiem o niedopuszczalność ustalenia, że jest on odpowiedzialny za składki innego podmiotu, tymczasem Sąd Wojewódzki rozpoznał sprawę jako sprawę „o składki na ubezpieczenie społeczne pracowników”. Ze względu więc na przedmiot żądania wnioskodawcy i okoliczności sprawy powinny mieć zastosowanie przepisy art. 180 i art. 181 KPA. Wnioskodawca, w okresie objętym decyzją, nie zatrudniał pracowników i nie miał obowiązku opłacania składek. Podmiotem odpowiedzialnym za składki była spółka. Jediną więc drogą do zwolnienia go od tego obowiązku było stwierdzenie nieważności decyzji, czemu nie sprzeciwiały się wymienione wyżej przepisy, dopuszczające stosowanie procedury administracyjnej wtedy, gdy dany rodzaj postępowania nie jest odmiennie uregulowany w przepisach dotyczących ubezpieczeń społecznych.

Ponadto skarżący zarzucił, że Sąd Apelacyjny potraktował dowód doręczenia „jakiegoś” pisma w dniu 16 września 1996 r., jako dowód doręczenia decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r. Podkreślił, że w drugiej połowie 1996 r. otrzymał „cały szereg pism z O/P.”, nie otrzymał natomiast zaskarżonej decyzji. Jej doręczenie nastąpiło dopiero dnia 8 kwietnia 1998 r. Kwestia doręczenia decyzji ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli bowiem została doręczona wnioskodawcy, to tym samym otworzyła się droga procedury administracyjnej w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, z tym że organem właściwym do rozstrzygnięcia wniosku byłby – zgodnie z art. 157 § 1 KPC – organ wyższego stopnia, czyli Centrala ZUS. Jeżeli natomiast omawiana decyzja nie została doręczona, wniosek o stwierdzenie jej nie-

ważności powinien być potraktowany jako odwołanie w trybie art. 127 KPA i przesłany organowi odwoławczemu wraz z aktami sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 ze zm.) organem wykonującym zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który jest centralnym organem administracji państwowej. Do jego zadań należy między innymi wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenie społeczne (art. 11 ust. 1 pkt 3). W myśl art. 23 ust. 1 ustawy, od decyzji oddziałów w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego, świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz innych świadczeń należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu, w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (z uwzględnieniem przepisów tej ustawy).

W Kodeksie postępowania cywilnego postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych regulują przepisy od art. 477<sup>8</sup> do 477<sup>14a</sup>, a także przepisy wspólne dla tych spraw oraz dla spraw z zakresu prawa pracy zawarte w art. 459-476. Przepis art. 477<sup>8</sup> KPC stanowi, że sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, należą do sądów wojewódzkich, natomiast art. 476 § 2 KPC zalicza do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych między innymi sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych dotyczących ubezpieczeń społecznych, emerytur i rent oraz innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Kodeks postępowania cywilnego normuje również inne kwestie związane z zaskarżaniem decyzji organu rentowego, takie jak: termin i sposób wniesienia odwołania (art. 477<sup>9</sup>), treść odwołania i jego warunki formalne (art. 477<sup>10</sup> § 1), sposoby rozstrzygnięcia (art. 477<sup>14</sup> § 1 i 2). Z przedstawionych przepisów ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. oraz Kodeksu postępowania cywilnego wynika więc, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zakończonych wydaniem decyzji przez organ rentowy, postępowanie odwoławcze toczy się według zasad określonych w tym Kodeksie, a zatem, że przepisy te tworzą łącznie system (tryb) rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w art. 180 i art. 181 KPA przyto-

czonych przez wnioskodawcę w kasacji, lecz odmiennie zinterpretowanych przez Sąd Najwyższy.

Przepis art. 180 KPA w § 1 stanowi, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych ustalają odmiennie zasady postępowania w tych sprawach, natomiast w § 2 wyjaśnia, że przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenie społeczne. Jak łatwo zauważyć, w wymienionych sprawach pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne, natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne. Mówiąc inaczej, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych organy właściwe w sprawach ubezpieczeń społecznych stosują wszystkie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w tym zakresie, w jakim nie są one uregulowane przepisami proceduralnymi zawartymi w aktach prawnych stanowiących o przyznawaniu i dochodzeniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Postanowienia o charakterze szczególnym w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego są zawarte w aktach prawnych różnej rangi. Tytułem przykładu można podać art. 80 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) określający szczególny tryb w przypadku ujawnienia nowych dowodów lub okoliczności, art. 89 wprowadzający pośrednictwo zakładu pracy przy składaniu wniosku o świadczenia emerytalne oraz szczególne wymagania stawiane temu wnioskowi, art. 94 zawierający delegację do szczegółowego uregulowania trybu postępowania w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe, w której wyniku zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. Nr 10, poz. 49). Wreszcie, przykładem regulacji szczególnej w stosunku do Kodeksu postępowania administracyjnego – i w zakresie nią objętym, wyłączającej przepisy tego Kodeksu – jest ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, która określa organy wykonujące zadania z zakresu ubezpieczenia społecznego (art. 7), ich zakres działania (art. 11 i art. 12), postępowanie odwoławcze (art. 23 i art. 24) i która także normuje szczegółowo kwestie związane ze składkami na ubezpieczenie społeczne (art.

33-38).

Przepis art. 181 KPA stanowi, że organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne oraz że do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio art. 180 § 1 KPA. Postanowienia tego przepisu oznaczają z jednej strony przyznanie pierwszeństwa w sprawach z ubezpieczeń społecznych postanowieniom przepisów szczególnych, z drugiej zaś wskazują, że w sprawach tych – poprzez art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. – postępowanie odwoławcze toczy się na zasadach i w trybie określonym w art. 477<sup>8</sup>-477<sup>14</sup> KPC, a organem odwoławczym jest sąd wojewódzki.

Podsumowując tę część rozważań należy podkreślić, że wymienione przepisy Kodeksu postępowania cywilnego określają również sposoby rozstrzygnięcia odwołania przez sąd (art. 477<sup>9</sup> § 3, art. 477<sup>10</sup> § 2, art. 477<sup>14</sup>). Tym samym tworzą razem z pozakodeksowymi przepisami, dotyczącymi postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych, regulację zupełną w tych sprawach. Tak więc decyzje organów rentowych, także w przedmiocie składek na ubezpieczenie społeczne, poza decyzjami uzależnionymi od swobodnego uznania, mogą być zaskarżane tylko w opisanym wyżej trybie, z wyłączeniem możliwości stwierdzenia przez sąd ich nieważności. W konsekwencji nie są trafne zarzuty kasacji, że Sąd Apelacyjny naruszył przepisy art. 180 i art. 181 KPA, nie stosując procedury administracyjnej, art. 378 § 1 KPC wskutek nierozpoznania istoty sprawy, art. 379 pkt 1 KPC przez rozpoznanie sprawy, w której jakoby droga sądowa była niedopuszczalna i art. 477<sup>9</sup> § 1 w związku z art. 142 KPC wskutek rozpoznania odwołania od decyzji, co do której – zdaniem wnioskodawcy – brak było dowodu jej doręczenia.

Odnosząc się do tych zarzutów Sąd Najwyższy zauważa, że w zasadzie odpowiedź na nie znalazła się w przytoczonych wyżej rozważaniach. Obecnie wypada jedynie stwierdzić, że Sąd drugiej instancji ustalił, iż wnioskodawca otrzymał sporną decyzję dnia 16 września 1996 r., natomiast w złożonej kasacji nie wskazał właściwych przepisów prawa procesowego zwalczających powyższe ustalenie. Stało się ono zatem wiążące dla Sądu Najwyższego przy rozpatrywaniu skargi kasacyjnej (art. 393<sup>11</sup> KPC).

Wbrew twierdzeniu wnioskodawcy, istotą sprawy była prawidłowość i zasadność decyzji obciążającej wnioskodawcę należnością z tytułu nie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne, nie zaś nieważność tej decyzji. Sąd Wojewódzki rozpoznał wniosek Jacka R. „o stwierdzenie nieważności decyzji ZUS z dnia 26

sierpnia 1996 r.” jako odwołanie, gdyż na rozprawie dnia 29 września 1998 r. pełnomocnik odwołującego się oświadczył, że „wnosi o rozpoznanie odwołania od decyzji z dnia 26 sierpnia 1996 r. (...) z uzasadnieniem, że brak jest dowodu doręczenia tej decyzji odwołującemu się”. Na tej więc podstawie Sąd Wojewódzki rozpoznał „wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji” jako odwołanie, a ustalwszy, że jest ono nadmiernie spóźnione – odrzucił je. Ponadto Sąd Wojewódzki uznał, że przepisy dotyczące postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie przewidują możliwości uznania nieważności decyzji. Powyższe stanowisko zaakceptował Sąd Apelacyjny, mimo iż w zażaleniu wnioskodawca już podniósł, że postępowanie przed organem rentowym powinno się toczyć według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 180 i art. 181 KPA) oraz że Sąd Wojewódzki powinien przekazać wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Centrali ZUS (art. 157 § 1 KPA).

Oceniając postanowienie Sądu Apelacyjnego o oddaleniu zażalenia wnioskodawcy należy stwierdzić, że nie może być ono uchylone w tym celu, by Sąd Apelacyjny uznał, że mają zastosowanie w sprawie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i że zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej. Sąd Najwyższy nie podziela bowiem tego zapatrywania.

Z tych względów stosownie do art. 385 w związku z art. 393<sup>18-19</sup> i art. 397 KPC Sąd Najwyższy oddalił zażalenie.

=====