

**Postanowienie z dnia 28 maja 2002 r.**

**II UKN 356/01**

**Stwierdzenie przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych nieważności decyzji administracyjnej w trybie art. 158 k.p.a. nie jest możliwe również wtedy, gdy sąd, zgodnie z art. 464 § 1 zdanie ostatnie k.p.c., zobowiązany jest do rozpoznania sprawy, w której droga sądowa jest niedopuszczalna.**

Przewodniczący SSN Krystyna Bednarczyk, Sędziowie SN: Beata Gudowska (sprawozdawca), Maria Tyszel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 maja 2002 r. sprawy z wniosku Piotra Ł. z udziałem zainteresowanej Barbary Ł. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w G. o stwierdzenie nieważności decyzji, na skutek kasacji wnioskodawcy oraz zainteresowanej od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 27 lutego 2001 r. [...]

o d d a l i ł kasację.

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

Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w G. decyzją z dnia 21 marca 2000 r. odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji tego Oddziału z dnia 14 października 1994 r. co do zobowiązania Piotra Ł., jako nabywcy Kombinatu Budowlanego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, do zapłaty zaległych składek na ubezpieczenie społeczne pracowników tego Kombinatu (w kwocie 450.000 zł). Organ ubezpieczeń społecznych powołał się na nieistnienie w strukturze organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych organu właściwego (w rozumieniu art. 157 § 1 k.p.a.) do stwierdzenia nieważności decyzji Oddziału, wykluczwszy Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do której bezpośrednio zwrócił się ubezpieczony. W decyzji wskazano na wyłączną możliwość odwoływania się do właściwego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Przyjmując, że pismo ubezpieczonego, zawierające wniosek o uchylenie decyzji z dnia 14 października 1994 r., jest odwołaniem od niej, Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Toruniu uznał je za spóźnione i postanowieniem z dnia 9 listopada 2000 r. odrzucił.

Zażalenie na to postanowienie wnieśli ubezpieczony Piotr Ł. i zainteresowana, jego żona Barbara Ł. Zarzucili naruszenie przepisów art. 477<sup>8</sup> - 477<sup>14a</sup> k.p.c. w związku z art. 180 § 1 k.p.a. oraz podnieśli, że Sąd dokonał nieprawidłowej interpretacji treści ich skargi przez uznanie, że jest odwołaniem od decyzji z dnia 14 października 1994 r., gdy tymczasem należało ją zakwalifikować jako wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji przez Sąd.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku oddalił zażalenie jako nieuzasadnione. Podniósł, że zgodnie z art. 477<sup>8</sup> k.p.c. do właściwości sądów okręgowych nie należą inne sprawy niż te, w których zostało wniesione odwołanie od decyzji organu rentowego.

W kasacji od postanowienia Sądu Apelacyjnego, wniesionej przez ubezpieczonego i zainteresowaną, poruszone zostały, zarówno przy formułowaniu jej podstawy, jak i przy wskazaniu okoliczności usprawiedliwiających jej rozpoznanie, liczne kwestie z zakresu postępowania administracyjnego i cywilnego, powiązane ze sobą wyłącznie postulatem rozpoznania przez Sąd wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przy zastosowaniu art. 157 i 158 k.p.a. W związku z zarzutem naruszenia przepisów postępowania pozostaje tylko uwaga, że pismo wniesione przez skarżącego do Sądu nie było odwołaniem od wskazanej w nim decyzji organu ubezpieczeń społecznych, lecz wnioskiem o stwierdzenie jej nieważności, którego rozpoznaniu przez Sąd nie stały na przeszkodzie, lecz umożliwiały przepisy art. 1 w związku z art. 189 i art. 459 oraz art. 477<sup>8</sup> k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sądy powszechne powołane są do rozpoznawania spraw cywilnych (art. 2 k.p.c.). Wskazany - jako naruszony - art. 1 k.p.c. zawiera definicję sprawy cywilnej, która jest sprawą wynikającą ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy. W rozumieniu tego przepisu sprawami cywilnymi są również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne, do których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych rozpoznają więc sprawy, w których wniesiono od-

wołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w *Milicji Obywatelskiej* lub Służbie Więziennej (art. 476 § 2 k.p.c.), a także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie oraz te, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, oraz sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami (art. 476 § 3 k.p.c.).

Z ustawowej definicji sprawy cywilnej wynika, że nie jest nią - także w znaczeniu formalnym - sprawa wszczęta wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, zważywszy zwłaszcza, iż ustawy szczególne takich spraw na drogę sądową nie kierują. Sprawa ta nie może więc być rozpoznana przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, a rozpoznania jej przez ten sąd nie umożliwi eksponowana w kasacji możliwość stosowania w postępowaniu cywilnym przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Uzasadnił to Sąd Apelacyjny, wskazując przywołaniu się na art. 180 § 1 i art. 181 k.p.a., że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych organy właściwe stosują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w takim tylko zakresie, w jakim kwestie proceduralne nie są regulowane przepisami zawartymi w aktach prawnych stanowiących o przyznawaniu i dochodzeniu świadczeń. Pogłębiając tę argumentację prawną należy stwierdzić, że zgodnie z art. 180 k.p.a., w sprawach wynikających z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, jeżeli ustawy ubezpieczeniowe nie stanowią inaczej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1999 r., II UKN 109/99, OSNAPiUS 2000 nr 24, poz. 903 oraz z dnia 5 grudnia 1997 r., II UKN 409/97, OSNAPiUS 1998 nr 21, poz. 634). W zakresie świadczeń emerytalno-rentowych i zasad ich wypłaty postępowanie przed tym organem normują więc przepisy art. 115 i nast. w związku z art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) oraz przepisy wykonawcze - rozpo-

ządzenia 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 z zm.), które zachowuje moc do czasu wypełnienia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego postanowienia art. 123 ustawy o e.r.f.u.s. W sytuacji natomiast, gdy - zgodnie z art. 83 ust. 1 tej ustawy - Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, postępowanie toczy się według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem wynikającym z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.), z którego wynika pierwszeństwo stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego przed przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 września 1998 r., II UKN 232/98, OSNAPiUS 1999 nr 20, poz. 658) oraz - w związku z art. 31 ustawy o s.u.s. - odpowiednie stosowanie niektórych przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).

Usytuowanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) - w strukturze państwowych jednostek organizacyjnych powoduje, że postępowanie przed tym organem ma charakter administracyjny, co uzasadnia stosowanie w nim art. 180 § 1 k.p.a. wprost. Stosownie tymczasem do art. 181 k.p.a. przepis art. 180 § 1 tego Kodeksu należałoby stosować również do postępowania przed organami odwoławczymi właściwymi w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Miałoby to być stosowanie odpowiednie, a więc uwzględniające charakter rozpoznawanych przez organy odwoławcze spraw i odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Organami odwoławczymi określonymi przez odrębne przepisy, o których mowa w art. 181 k.p.a., są sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpoznające odwołania od decyzji administracyjnych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, z których wynika, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zakończonych wydaniem decyzji przez organ rentowy, postępowanie odwoławcze toczy się według zasad określonych w tym Kodeksie. Postępowanie to normują przepisy od art. 477<sup>8</sup> do 477<sup>14a</sup> k.p.c., a także przepisy wspólne dla tych spraw oraz dla spraw z zakresu prawa pracy, zawarte w art. 459-476, regulujące 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). Przepisy te tworzą łącznie system (tryb) rozpoznawania spraw, o których mowa, co zasadniczo wyklucza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 grudnia 2001 r., II UKN 681/00). Należałoby więc wnioskować, że przepis art. 181 k.p.a. uwzględniał istniejące - w chwili jego uchwalenia w dniu 25 sierpnia 1980 r. dekretem zmieniającym ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 r. Nr 19 poz. 68) jako art. 142<sup>18</sup> k.p.a. - inne niż sądy organy odwoławcze, takie jak rady nadzorcze oddziałów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Komisję Odwoławczą do Spraw Emerytalnych, określoną w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin. Po likwidacji tych organów i ustanowieniu wyłącznie drogi sądowej do wnoszenia odwołań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepis ten stał się normą pustą. Naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, więc także w tym aspekcie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są przez ten sąd stosowane. Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego i kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania, pozostaje poza przedmiotem tego postępowania. W związku z tym jest oczywiste, że wśród przewidzianych w art. 477<sup>9</sup> § 3, 477<sup>10</sup> § 2 i art. 477<sup>14</sup> k.p.c. sposobów rozpoznania odwołania przez sąd nie przewidziano stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a.

Sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142, z dnia 27 listopada 1984 r., III CZP 70/84, OSNCP 1985 nr 8, poz. 108 oraz z dnia 21 września 1984 r., III CZP 53/84, OSNCP 1985 nr 5-6, poz. 65), jako przedmiotu odwołania. Stwierdzenie takiej wady następuje jednak tylko dla celów postępowania cywilnego i ze skutkami dla tego tylko postępowania.

W wypadkach innych wad, wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. i w przepisach, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a., konieczne jest wszczęcie odpowiedniego postępowania administracyjnego w celu stwierdzenia nieważności decyzji i wyelimi-

nowania jej z obrotu prawnego. W takim razie zagadnienie prawne istniejące w rozpoznawanej sprawie sprowadza się nie do ogólnie pojętego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, o którym mowa w kasacji, lecz do pominiętej w niej kwestii oceny - dokonywanej z punktu widzenia dopuszczalności drogi sądowej - możliwości prowadzenia przed tym sądem postępowania „o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej”, regulowanego przepisami art. 156 - 159 k.p.a.

W kasacji trafnie wskazano, że instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej nie mieści się w pojęciu „odwołania” i nie podlega normie art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Wbrew intencjom kasacji, wypowiedź ta stała się podstawowym argumentem przeciwko stosowaniu przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie, w jakim reguluje on stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. W postanowieniu z dnia 14 kwietnia 1999 r., II UKN 161/99 (OSNAPiUS 2000 nr 14, poz. 562), wydanym w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1998 r., Sąd Najwyższy wprost wykluczył możliwość uznania nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i pogląd ten zachował aktualność.

Postępowanie toczące się w trybie art. 158 k.p.a. jest jednym z trybów pozaodwoławczych; nie jest kontynuacją rozpoznawania sprawy będącej przedmiotem decyzji administracyjnej, lecz sprawą „w przedmiocie stwierdzenia nieważności” tej decyzji, które - z mocy art. 16 § 1 zdanie drugie k.p.a. - może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w tym Kodeksie lub w ustawach szczególnych. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest więc samodzielny postępowaniem administracyjnym ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Rozstrzygnięcie kończące to postępowanie następuje w drodze decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) podejmowanej przez organ administracji publicznej (art. 156 § 1 k.p.a.), toteż orzekanie w tej kwestii przez sąd powszechny byłoby naruszeniem kompetencji właściwego organu administracji publicznej.

Po tej konstatacji wykluczyć należy jakąkolwiek możliwość stwierdzenia przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych nieważności decyzji administracyjnej w trybie art. 158 k.p.a., również wtedy, gdy sąd ten, zgodnie z przepisem art. 464 § 1 zdanie

ostatnie k.p.c., zobowiązany jest do rozpoznania sprawy, w której droga sądowa nie jest dopuszczalna.

Mając te okoliczności na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w postanowieniu (art. 393<sup>-12</sup> k.p.c.).

=====