

**Uchwała z dnia 19 lutego 2008 r.**

**II UZP 8/07**

Przewodniczący SSN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca), Sędziowie SN: Zbigniew Myszkowski, Jolanta Strusińska-Żukowska.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lutego 2008 r. sprawy z wniosku Eugeniusza G. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w G.W. o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu w opłacanych składkach, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2007 r. [...]

„Czy odmowa wydania przez organ rentowy zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie w przedmiocie zalegania z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych powinna nastąpić w drodze postanowienia, zgodnie z art. 219 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) na które służy zażalenie, czy też właściwą formą będzie w tym przypadku decyzja, od której przysługuje odwołanie do sądu właściwego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w trybie art. 477<sup>9</sup> § 1 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego ( Dz.U. z 1964, Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) ?”

p o d j ą ł uchwale:

**Odmowa wydania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczenia lub zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie w przedmiocie zalegania z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, następuje w drodze decyzji, od której przysługuje odwołanie do sądu właściwego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 477<sup>8</sup> § 1 k.p.c.)**

## Uzasadnienie

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne powstało na tle następującego stanu faktycznego. Decyzją z dnia 4 września 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w G.W. odmówił wydania wnioskodawcy Eugeniuszowi G. zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne oraz należności z nimi związanych. W odwołaniu wniósł on o zmianę decyzji i wydanie zaświadczenia zgodnie z wnioskiem, wskazując że zawarte w decyzji organu rentowego zastrzeżenia nie są trafne, ponieważ należne składki opłacił w prawidłowej wysokości.

Wyrokiem z dnia 17 kwietnia 2007 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gorzowie Wielkopolskim zmienił zaskarżoną decyzję uznając, że ubezpieczony - na dzień 4 września 2006 r. - nie zalegał z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Według ustaleń faktycznych, organ rentowy wydał dwukrotnie wnioskodawcy zaświadczenie o niezaleganiu ze składkami pomimo braku wpływu składek za wrzesień 1999 r. Na zaświadczeniu o niezaleganiu ze składkami umieszczano każdorazowo pouczenie, że płatnika poinformowano o powstałych nieprawidłowościach oraz zobowiązanie płatnika do ich wyjaśnienia w terminie 14 dni - bez względu na to czy nieprawidłowości faktycznie wystąpiły. Ubezpieczony płacił składki na bieżąco i tylko raz, pismem z dnia 24 lutego 2003 r. zwrócił się z prośbą o przywrócenie terminu płatności składki za maj 2002 r., z uwagi na wystąpienie niedopłaty w wysokości 9,00 zł, a wniosek rozpatrzono pozytywnie. Sąd Okręgowy zważył, że z upoważnienia zawartego w art. 83b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) wynika iż jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (art. 217-219 k.p.a.), Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję. W ocenie Sądu Okręgowego bezsporne było niezaleganie przez wnioskodawcę z wpłatą składek, co uzasadniało zmianę decyzji i orzeczenie zgodnie z wnioskiem.

Powyższy wyrok zaskarżył apelacją organ rentowy i zarzucając naruszenie przepisów postępowania przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowo-

dowego przez przyjęcie istnienia dowodów potwierdzających, że ubezpieczony opłacił sporne składki, wniósł o jego zmianę i oddalenie odwołania.

Rozpoznając apelację organu rentowego, Sąd Apelacyjny uznał, że zasadniczym problemem wymagającym jednoznacznego rozstrzygnięcia jest określenie relacji unormowania zawartego w art. 217 §1 k.p.a. i art. 219 k.p.a. oraz w art. 83b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, znajdujących zastosowanie między innymi w postępowaniu o wydanie zaświadczenia o niezaleganiu z opłaceniem składek na ubezpieczenia społeczne. Zasadnicze wątpliwości budzi przede wszystkim charakter postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia, co w konsekwencji przekłada się na brak pewności co do formy, w jakiej organ rentowy powinien rozstrzygać ten rodzaj sprawy. Powstaje w związku z tym zagadnienie czy właściwym organem odwoławczym będzie organ administracyjny wyższego rzędu, czy też sąd właściwy do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z art. 217 § 1 k.p.a. - organ administracji publicznej wydaje zaświadczenie na żądanie osoby ubiegającej się o zaświadczenie. Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia - art. 219 k.p.a. Zgodnie z art. 180 § 1 i § 2 k.p.a. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmiennie zasady postępowania. 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 ubezpieczenia społeczne. Stosownie do treści art. 181 k.p.a. organy odwoławcze właściwe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne; do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1 k.p.a., który stanowi, że przepisy tego Kodeksu stosuje się w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych tylko w takim zakresie, w jakim przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych nie zawierają uregulowań odmiennych. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 9 marca 2006 r., II UZP 1/06 (OSNP 2006 nr 13 -14, poz. 217), stwierdził, że nowe akty normatywne istotnie zmieniające obowiązujący dotychczas system ubezpieczeń społecznych, utrzymały konstrukcję, w myśl której pierwszeństwo przed regulacją zawartą w Kodeksie postępowania administracyjnego, mają przepisy postępowania zawarte w ustawie systemowej, stanowiąc w art. 123, że w

sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ustawa ta nadto przewidziała odrębny niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego tryb odwoławczy, wskazując w art. 83 ust. 2, że od decyzji organu rentowego wydanych w zakresie indywidualnych spraw dotyczących między innymi ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. W ocenie Sądu takim przepisem o charakterze szczególnym zawierającym odmienną regulację aniżeli zawarta w 219 k.p.a. jest przepis art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, ZUS w tych przypadkach wydaje decyzję. W świetle ust. 2 tego przepisu od wydanych w trakcie postępowania innych postanowień ZUS zażalenie nie przysługuje. Przyjęcie, iż przepis art. 83b ust. 1 ustawy o sus znajdzie zastosowanie w sprawie odmowy wydania zaświadczenia lub wydania zaświadczenia o żądanej treści w przedmiocie zalegania z opłatą składek na ubezpieczenie społeczne wymaga ustalenia, że postanowienie z art. 219 k.p.a. można zaliczyć do postanowień kończących postępowanie w sprawie. Zgodnie z art. 123 § 1 i 2 k.p.a. w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie spraw, chyba że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej. Z powyższego wynika, że postanowienia co do zasady nie rozstrzygają o istocie sprawy, ale może tak być, gdy przepis tego Kodeksu tak stanowi. Przy ocenie, czy dany akt administracyjny jest postanowieniem, należy w razie wątpliwości kierować się jego treścią a nie nazwą. W związku z tym zarówno nadanie decyzji mylnej nazwy postanowienia nie odbiera jej charakteru aktu załatwiającego sprawę co do istoty (postanowienie NSA z dnia 11 lipca 1984 r., SAWr 309/84, ONSA 1984 nr 2, poz. 61), jak i nadanie postanowieniu mylnej nazwy decyzji nie zmienia jego charakteru prawnego (postanowienie NSA z dnia 17 kwietnia 1985 r., II SA 1952/84, ONSA 1985 nr 1, poz. 20). Na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego można wyróżnić postanowienia ostateczne, od których nie służy zażalenie, postanowienia zaskarżalne w drodze zażalenia i postanowienia zaskarżalne w drodze odwołania od decyzji. Postanowienia zaskarżalne w drodze zażalenia określają przepisy Kodeksu postępowania administracyj-

nego. W przypadku zaś postanowień pozostałych mogą być one zaskarżone w drodze odwołania od decyzji. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią również podstawę do wyodrębnienia (ze względu na treść rozstrzygnięcia) postanowień dotyczących poszczególnych kwestii wynikających z toku postępowania i postanowień rozstrzygających co do istoty sprawy.

Tymczasem z punktu widzenia właściwości sądów administracyjnych istotny jest podział postanowień na postanowienia, na które służy zażalenie, postanowienia kończące postępowanie i postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Podstawowa i zasadnicza różnica między decyzją a postanowieniem „zwykłym” polega na tym, że decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty i kończy zarazem sprawę w danej instancji lub nie rozstrzygając sprawy co do jej istoty kończy postępowanie administracyjne (decyzja o umorzeniu postępowania), natomiast postanowienie nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, lecz rozstrzyga kwestie proceduralne związane z tokiem postępowania administracyjnego. Podział postanowień na kończące postępowanie i postanowienia nie wywołujące takiego skutku znajduje normatywne odzwierciedlenie w art. 3 § 2 pkt 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pierwsza ze wskazanych grup postanowień (np. o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, o niedopuszczalności odwołania, o uchybieniu terminu do wniesienia odwołania), podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. W doktrynie podkreśla się, że odmiennością postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych jest także obowiązek wydawania decyzji administracyjnych nawet wtedy, gdy przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Odmiennością jest także to, że od wydanych w trakcie postępowania innych postanowień organów ZUS zażalenie nie przysługuje. W świetle powyższego pozostaje zasadnicza wątpliwość, czy postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o określonej treści przez organ rentowy w przedmiocie zalegania z opłaceniem składek na ubezpieczenia społeczne jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie (kończy ją w sposób niemerytoryczny, formalny), czy też może jest to postanowienie rozstrzygające sprawę co do jej istoty - a zatem jest postanowieniem merytorycznie kończącym postępowanie w sprawie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego w przypadku dopuszczenia możliwości złożenia odwołania od decyzji odmawiającej wydania zaświadczenia o

niezaleganiu z opłaceniem składek na ubezpieczenie społeczne do sądu, niezbędne jest także wyjaśnienie, czy taka sprawa jest sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 180 § 1 k.p.a. zawiera definicję spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, przez które 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 przeznaczanych na ubezpieczenie społeczne. Ustalenie znaczenia pojęcia „sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych” nie jest jednakże możliwe jedynie na podstawie komentowanego przepisu, bowiem odsyła on wyraźnie do przepisów w nim wymienionych, a zatem to przepisy wymienione w art. 180 § 2 k.p.a. w związku z art. 1 pkt 1 ustawy o sus zezwalają na określenie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma ustawa o sus, która stanowi w art. 1, że: ubezpieczenia społeczne obejmują: 1) ubezpieczenie emerytalne, 2) ubezpieczenia rentowe, 3) ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, 4) ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Ustawa ta wymieniając rodzaje ubezpieczeń społecznych nie zawiera jednakże przepisów zezwalających na bliższe określenie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, bowiem przepis art. 2 ust. 2 ustawy o sus w kwestii rodzajów świadczeń z ubezpieczeń społecznych, warunków nabywania prawa do tych świadczeń oraz zasad i trybu ich przyznawania odsyła do przepisów odrębnych.

W myśl art. 476 § 2 k.p.c przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się między innymi sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Tylko w przypadku przyjęcia, że sprawa w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia o niezaleganiu z opłatą składek na ubezpieczenie społeczne jest sprawą dotyczącą ubezpieczeń społecznych, aktualizuje się możliwość zaskarżenia takiej odmowy wydanej w formie decyzji do sądu powszechnego. Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. W świetle § 2 pkt 2 tego Prawa kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia roz-

strzygające sprawę co do istoty. Przepis powyższy w sposób wyraźny rozróżnia postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.

Pozostaje wątpliwość, czy postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, czy też postanowieniem rozstrzygającym co do istoty sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 7 marca 2006 r., II GSK 352/05, przesądził, że zwrot „postanowienie kończące postępowanie” zarezerwowany jest wyłącznie dla tych postanowień, które rzeczywiście kończą postępowanie (np. stwierdzających niedopuszczalność odwołania), a nie rozstrzygając tylko o określone kwestie, jakie wynikają z jego toku. Regułą jest, że postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o jej istocie sprawy. Skoro mowa jest o „toku” postępowania, to oczywiste jest, że poza zakresem przytoczonego sformułowania są rozstrzygnięcia kończące postępowanie. Postanowienia kończące postępowanie i rozstrzygające sprawę, co do istoty, stanowią zatem drugą grupę postanowień, wymagającą - w drodze wyjątku - wyartykułowania woli ustawodawcy. Ponadto sądy wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywały, że należy rozróżniać te trzy rodzaje postanowień (por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., II SA/Wa 290/06 Prokuratura i Prawo 2006 nr 5, poz. 54; postanowienie NSA w Warszawie z 17 stycznia 2006 r., I OSK 306/05 Lex nr 196463). W ocenie Sądu Apelacyjnego argumentem przemawiającym za tym, aby przyjąć jako właściwy tok postępowania - obowiązek wydania przez organ rentowy decyzji o odmowie wydania zaświadczenia albo o niewydaniu zaświadczenia o żądanej treści i możliwość zaskarżenia tej decyzji do sądu powszechnego właściwego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, jest literalne brzmienie przepisów, w szczególności art. 83b ustawy o sus w związku z art. 219 k.p.a., art. 180 i 181 k.p.a. Jak wskazał Sąd Apelacyjny taka też była jego dotychczasowa praktyka (wyrok z dnia 31 sierpnia 2006r., III AUa 403/06, wyrok z dnia 19 października 2006 r. III AUa 550/06, wyrok z dnia 21 grudnia 2006 r., III AUa 752/06).

Sąd Apelacyjny w składzie przedstawiającym zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia skłania się do przyjęcia, że postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia i postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści w przed-

miocie niezalegania z opłaceniem składek na ubezpieczenia społeczne, ma raczej charakter rozstrzygający sprawę administracyjną co do jej istoty, dlatego też norma prawna zawarta w przepisie art. 83b ustawy o sus nie znalazłaby w tym przypadku zastosowania. Przedmiot rozstrzygnięcia omawianego postanowienia nie odpowiada charakterowi decyzji administracyjnej, która ze swej natury kształtuje stosunek prawny, rozstrzygając przy tym sprawę co do jej istoty (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 1997 r., III RN 9/97, OSNP 1997 nr 20, poz. 395)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozpatrując przedstawione zagadnienie prawne wstępnie należało wskazać, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawami cywilnymi w znaczeniu formalnym (art. 1 k.p.c.), co oznacza, że poddane są one kontroli sądowej. Zgodnie z art. 177 Konstytucji, sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów, a Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej - art. 184 zdanie 1 Konstytucji. W myśl art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych i ich przebiegu, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych (art. 83 ust. 2 ustawy). Jest to zasada kontroli wszystkich decyzji organu rentowego w postępowaniu sądowym. Zgodnie z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy systemowej, odwołania od decyzji organu rentowego rozpoznaje sąd ubezpieczeń społecznych. Zatem również te przepisy wyznaczają sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 k.p.c. Stosownie natomiast do art. 83b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, ZUS w tych przypadkach wydaje decyzje (ust. 1). Skoro w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach, należy rozważyć czy kwestie wydawania zaświadczeń w sprawach z zakresu ubez-



pieczeń społecznych podlegają innej kontroli odwoławczej, niż zaświadczenia wydawane w pozostałych sprawach na zasadach ogólnych (art. 1 pkt 4 oraz art. 217-219 k.p.a.). W ocenie Sądu Najwyższego, nie można podzielić, skądinąd ciekawych wywodów Sądu Apelacyjnego, sprowadzających się do stwierdzenia, że postanowienie w przedmiocie odmowy wydania zaświadczenia, ma charakter rozstrzygający sprawę administracyjną co do jej istoty, nie ma natomiast charakteru postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Niewątpliwie w sprawie, której przedmiotem jest wydanie zaświadczenia lub zaświadczenia o określonej treści, jej źródłem jest zaległość składkowa co przesądza, że wydanie żądanego zaświadczenia wynika ze sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Żądanie to określa „zakres zainteresowania” (kompetencje) organu rentowego, gdy więc uzna on, że brak podstaw do uwzględnienia wniosku, wydaje orzeczenie, które wynikając ze sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, kończy postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia, a więc decyzję, taka jest bowiem specyfika postępowania w sprawach z ubezpieczenia społecznego, do którego przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się tylko wówczas, gdy brak odmiennej regulacji w przepisach ubezpieczeniowych.

Z treści art. 83b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, wynika zatem, że odnosi się on także do odmowy wydania zaświadczenia na podstawie art. 219 k.p.a. Pomijając wątpliwość, czy forma decyzji dotyczyłaby odmowy wydania zaświadczenia przez ZUS także w innych sprawach niż sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, należy wskazać, nie podzielaając zastrzeżeń Sądu Apelacyjnego sformułowanych w uzasadnieniu pytania, że ze względu na przyjęty sposób regulacji - właśnie w ustawie systemowej - odmowa wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści „załatwiana” jest decyzją organu rentowego. Skoro decyzja organu rentowego o odmowie wydania zaświadczenia lub o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści (wydawana na podstawie art. 83b ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 219 k.p.a.), nie jest decyzją uznaniową i nie należy do grupy decyzji wymienionych enumeratywnie w art. 83 ust. 4 tej ustawy, podlega ona merytorycznej kontroli sądu właściwego do rozpoznawania odwołań od decyzji organu rentowego. Niezależnie od tego warto przypomnieć, że Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie jest instancją odwoławczą w sprawach administracyjnych (art. 73 ustawy systemowej) ani w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 476 § 4 k.p.c.), nie jest także organem rentowym załatwiającym sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych (tak w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2007 r., II UK 279/06, niepublikowany).

Wszystko to pozwala na wyrażenie poglądu, że wydawana na podstawie art. 83b ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 219 k.p.a. decyzja organu rentowego o odmowie wydania zaświadczenia o treści oczekiwanej przez ubezpieczonego jest decyzją, o której mowa w art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c. i - jako taka - może stanowić przedmiot odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych. Podobne stanowisko zostało wyrażone w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., II UZP 4/07 (niepublikowana), a także w powołanym wyżej wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2007 r. W uzasadnieniu wskazanej uchwały wyrażono nadto pogląd, że w związku ze zmianą stanu prawnego - po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - zdezaktualizowało się stanowisko zawarte w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 1998 r., II UKN 470/97 (OSNAPiUS 1998 nr 22, poz. 670).

Z tych względów orzeczono jak w sentencji uchwały.

=====