

Wyrok z dnia 16 września 2009 r.

I UK 109/09

Na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) kontroli sądu powszechnego (sądu ubezpieczeń społecznych) podlegają również decyzje wydane na podstawie art. 83a ust. 2 tej ustawy, gdyż nie są one wymienione w jej art. 83 ust. 4. W takiej sprawie sąd ubezpieczeń społecznych powinien ocenić prawidłowość zastosowania przez organ rentowy odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przewodniczący SSN Teresa Flemming-Kulesza, Sędziowie SN: Małgorzata Gersdorf, Józef Iwulski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 września 2009 r. sprawy z odwołania Stanisławy M. przeciwko Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego-Oddziałowi Regionalnemu w K. o ustalenie nieistnienia ubezpieczenia społecznego rolników, na skutek skargi kasacyjnej ubezpieczonej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 8 października 2008 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2008 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach oddalił odwołanie Stanisławy M. od decyzji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) Oddziału Regionalnego w K. z dnia 21 czerwca 2007 r., na mocy której organ rentowy stwierdził podleganie przez nią ubezpieczeniu społecznemu rolników od 1 listopada 2001 r. do 31 marca 2002 r. oraz od 19 listopada do 20 grudnia 2004 r. i jednocześnie określił, że do opłacania składek z tego tytułu (w wysokości 426,20 zł) wraz z odsetkami (w wysokości 355 zł) zobowiązani są Stanisława M. i Stanisław M.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że Stanisława M. (wraz z mężem) od 1984 r. posiada gospodarstwo rolne o powierzchni 1,49 ha w miejscowości O. W okresie od 20 listopada 1996 r. do 30 kwietnia 1997 r. oraz od 18 listopada 1999 r. do 31 marca 2000 r. ubezpieczona była zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w K. jako osoba bezrobotna z prawem do zasiłku. Na mocy decyzji Wójta Gminy S. od dnia 1 kwietnia 2000 r. ubezpieczona rozpoczęła prowadzenie działalności gospodarczej (już wcześniej w okresie od 1 maja 1995 r. do 15 listopada 1996 r. oraz od 1 maja 1997 r. do 31 października 1999 r. prowadziła tę działalność) w zakresie usług parkingu niestrzeżonego oraz sprzedaży pamiątek. Z tego tytułu została objęta ubezpieczeniem społecznym. Ubezpieczona dwukrotnie zawieszała prowadzenie działalności gospodarczej (w okresach od 1 listopada 2001 r. do 5 lutego 2002 r. i od 19 listopada do 20 grudnia 2004 r.), po czym podejmowała ją ponownie. W dniu 22 marca 2001 r. wystąpiła do KRUS o objęcie jej ubezpieczeniem społecznym rolników z mocy ustawy, podając, że nie podlega innemu ubezpieczeniu społecznemu. Organ rentowy decyzją z dnia 12 maja 2001 r. objął wnioskodawczynię ubezpieczeniem rolniczym w okresach przez nią wskazanych, czyli od 1 stycznia 1993 r. do 4 października 1994 r.; od 1 do 7 listopada 1994 r.; od 1 do 7 listopada 1995 r.; od 16 do 19 listopada 1996 r.; od 1 listopada do 31 grudnia 1999 r. i od 4 grudnia 2000 r. „do nadal”. W dniu 15 października 2004 r. do organu rentowego wpłynęło zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, z którego wynikało, że ubezpieczona prowadzi pozarolniczą działalność gospodarczą. Dlatego decyzją z dnia 8 grudnia 2004 r. KRUS wyłączył Stanisławę M. z ubezpieczenia społecznego rolników. Wprawdzie odwołanie ubezpieczonej od tej decyzji zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego w Kielcach z dnia 12 maja 2005 r., ale Sąd Apelacyjny w Krakowie wyrokiem z dnia 24 stycznia 2007 r. [...] - uwzględniając apelację ubezpieczonej - uchylił ten wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Z kolei decyzją z dnia 9 sierpnia 2005 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Kielcach stwierdził, że wnioskodawczyni podlega ubezpieczeniom społecznym w okresie od 1 kwietnia 2000 r. do 31 października 2001 r. oraz od 5 lutego 2002 r. do 18 listopada 2004 r. z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał, że wnioskodawczyni nie spełnia określonego w art. 5a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.) warunku, jakim jest

roczny, nieprzerwany okres podlegania rolniczemu ubezpieczeniu w pełnym zakresie przed podjęciem pozarolniczej działalności gospodarczej, gdyż od 18 listopada 1999 r. do 31 marca 2000 r. podlegała ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zarejestrowania w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna z prawem do zasiłku. Jednakże od 1 listopada 2001 r. do 31 marca 2002 r. oraz od 19 listopada 2004 r. do 20 grudnia 2004 r. wnioskodawczynie podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie bowiem w tym czasie nie prowadziła działalności gospodarczej, zaś z dniem 20 grudnia 2004 r. ostatecznie zaniechała jej prowadzenia i została wykreślona z ewidencji. Zatem w tych okresach, nie podlegając innemu ubezpieczeniu społecznemu i nie mając ustalonego prawa do emerytury lub renty, wnioskodawczynie spełniała przesłanki objęcia jej jako posiadacza gospodarstwa rolnego o powierzchni powyżej 1 ha ubezpieczeniem społecznym rolników z mocy prawa na podstawie art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W apelacji od wyroku Sądu pierwszej instancji ubezpieczona podnosiła między innymi, że organ rentowy nie wykazał jakoby decyzja z dnia 12 maja 2001 r. (o objęciu ubezpieczeniem rolniczym we wskazanych okresach) została uchylona za zgodą strony lub też, że zachodziły przesłanki do wznowienia postępowania w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wyrokiem z dnia 8 października 2008 r. [...] Sąd Apelacyjny w Krakowie oddalił apelację ubezpieczonej. Sąd drugiej instancji podtrzymał pogląd Sądu Okręgowego, że skoro wnioskodawczynie w okresie od 18 listopada 1999 r. do 31 marca 2000 r. była zarejestrowana w urzędzie pracy jako bezrobotna z prawem do zasiłku i z tego tytułu podlegała ubezpieczeniom społecznym, to po rozpoczęciu działalności gospodarczej w dniu 1 kwietnia 2000 r. nie podlegała ubezpieczeniu społecznemu rolników od co najmniej 1 roku poprzedzającego bezpośrednio datę rozpoczęcia tej działalności, a w konsekwencji nie spełniła warunku, o którym mowa w art. 5a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Dlatego Sąd pierwszej instancji trafnie przyjął, że zaprzestanie prowadzenia przez ubezpieczoną pozarolniczej działalności miało ten skutek, że wnioskodawczynie - będąc posiadaczem gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej 1 ha - spełniała ustawowe przesłanki podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników w pełnym zakresie z mocy ustawy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, chybiony jest zarzut apelującej sprowadzający się do tezy, że art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie może być podstawą wydania nowej decyzji w przedmiocie podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników wobec

osoby, co do której taka decyzja już wcześniej zapadła. W istocie przepis ten stanowi, że w razie zmiany stanu faktycznego lub stanu prawnego, na podstawie którego wydano decyzję o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu rolniczemu, wydaje się nową decyzję. Należy zaś zauważyć, że decyzja z dnia 12 maja 2001 r. została wydana na podstawie wniosku ubezpieczonej z dnia 22 marca 2001 r., w którym podała ona między innymi, że przed tą datą nie podlegała innemu ubezpieczeniu społecznemu. Tymczasem nie było to prawdziwe, bowiem od 18 listopada 1999 r. do 31 marca 2000 r. była ona zarejestrowana jako osoba bezrobotna z prawem do zasiłku i dlatego została objęta innym tytułem ubezpieczenia. W konsekwencji organ rentowy po ujawnieniu tej informacji słusznie wydał nową decyzję o podleganiu przez odwołującą się ubezpieczeniu społecznemu rolników na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy. Ta nowa decyzja dezaktualizuje nie tylko wcześniejszą decyzję organu rentowego, lecz także jej skutki prawne. Przepis ten w odniesieniu do ustalenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników dopuszcza bowiem możliwość stosowania znanej w prawie ubezpieczeń społecznych instytucji wznowienia postępowania przed organem rentowym, do której nie mają zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Błędnie zatem wywodzi ubezpieczona, że niedopuszczalne było weryfikowanie przez organ rentowy jego wcześniejszej decyzji o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu, tym bardziej że została ona wydana w wyniku wprowadzenia organu rentowego w błąd. Organ rentowy nie tylko jest uprawniony do takiej weryfikacji, lecz ma wręcz obowiązek ustalania, czy zmiana okoliczności nie wskazuje na konieczność wydania odmiennej decyzji.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego ubezpieczona wniosła skargę kasacyjną, w której zarzuciła w pierwszej kolejności nieważność postępowania przez naruszenie art. 379 pkt 1 w związku z art. 1 k.p.c. i w związku z art. 180 § 1 k.p.a. oraz art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej ustawa o s.u.s.), przez „bezpodstawne przyjęcie, iż sprawa ma charakter cywilny”. Na wypadek niepodzielenia tego zarzutu skarżąca zarzuciła obrazę: 1) art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie; 2) art. 233 § 1 k.p.c., przez „pominięcie okoliczności, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących warunków wzruszania decyzji ostatecznej” oraz przyjęcie wadliwego stanowiska, iż do wznowienia postępowania przed organem rentowym nie mają zastosowania przepisy

Kodeksu postępowania administracyjnego; 3) art. 316 k.p.c., przez „orzeczenie w sposób sprzeczny z zebrany w aktach sprawy materiałem dowodowym”.

W uzasadnieniu skargi ubezpieczona wywiodła w szczególności, że w judykaturze ugruntowane jest stanowisko, zgodnie z którym wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników jest niczym nieograniczonym uprawnieniem organu rentowego, a jego wystarczającą i jedyną podstawą jest art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jednakże - zdaniem skarżącej - regulacja ta nie ma charakteru samodzielnego, gdyż z „systemu prawa” wynika, że stosuje się ją w zakresie nieuregulowanym przez ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych. Brzmienie tego przepisu tylko pozornie uprawnia do twierdzenia, że może być on samoistną podstawą prawną dowolnej zmiany każdej decyzji w dowolnym czasie. Taką szerszą podstawę daje natomiast art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s., który uprawnia organ rentowy do stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (w tym art. 155 k.p.a.). To z kolei daje podstawę do uznania, że w celu uchylecia decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, konieczna jest jej zgoda, bez której żaden organ, w tym sąd, nie może takiej decyzji konwalidować jako że jest ona nieważna z mocy prawa. Zdaniem ubezpieczonej, Sąd nie uwzględnił, że w sprawie wymagało również rozstrzygnięcia, czy zaskarżona decyzja nie została wydana z naruszeniem przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących warunków wzruszenia decyzji ostatecznej. Bezsporne jest, że decyzja z dnia 12 maja 2001 r., stwierdzająca podleganie ubezpieczonej ubezpieczeniu społecznemu rolników, nie była przez nikogo zaskarżana i dlatego była ostateczna, a zatem wiązała organ rentowy z mocy art. 110 k.p.a. Bez znaczenia jest przy tym, czy decyzja ta była dotknięta jakąkolwiek wadą, bowiem związanie organu administracji publicznej ostateczną decyzją istnieje zarówno wtedy, gdy jest ona w jego przekonaniu poprawna, jak i wtedy, gdy dostrzeżona jest jej wadliwość. Ponadto z zasady związania organu administracji publicznej własną decyzją wynika, że decyzja taka nie może być zmieniona lub uchylona przez organ, który ją wydał, chyba że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stanowią inaczej. Zasada związania decyzją rozciąga się także na okres między wydaniem decyzji, a jej doręczeniem, bowiem również w tym czasie organ nie może jej zmienić. Skarżąca podniosła, że decyzja KRUS z dnia 12 maja 2001 r. (stwierdzająca podleganie ubezpieczeniu społecznemu rolników) niewątpliwie była decyzją ostateczną, kształtującą sytuację prawną ubezpieczonej i jej uchylenie wymagało spełnienia warunków określonych w art. 155 k.p.a. (a więc udzielenia przez nią wy-

rażnej zgody). Organ rentowy nie dość, że nie skorzystał z instytucji wznowienia postępowania, czy też stwierdzenia nieważności prawomocnej decyzji, to jeszcze wadliwie wydał ponowną decyzję w sprawie już ostatecznie rozstrzygniętej wcześniejszą decyzją. Takie działanie doprowadziło do sytuacji, w której ta sama sprawa została rozstrzygnięta dwiema decyzjami, z których żadna nie została dotychczas uchylona ani unieważniona. Zdaniem skarżącej, decyzja z dnia 12 maja 2001 r. była niewątpliwie decyzją wadliwą, lecz jakakolwiek jej zmiana była możliwa tylko w trybie art. 155 k.p.a., ewentualnie na podstawie art. 145 i 156 k.p.a. Nie było natomiast możliwe konwalidowanie skutków wydania wcześniejszej, błędnej decyzji ostatecznej przez wydanie nowej decyzji w tej samej sprawie. Skarżąca dodała, że sytuacja, w której organ rentowy najpierw „stwierdza podleganie pod określony system ubezpieczeń, a następnie po upływie 3 lat zmienia swoje stanowisko i wydaje całkowicie odmienną od poprzedniej decyzję z mocą wsteczną”, godzi w zasadę trwałości decyzji administracyjnej i ochrony praw nabytych oraz ogólną zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wyrażoną w art. 8 k.p.a. Powołując się na art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. oraz art. 180 § 1 k.p.a., skarżąca stwierdziła, że właściwy do rozpoznania jej odwołania był Prezes KRUS, a skoro orzeka on jako organ pierwszej instancji, to - zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego - przysługiwało jej prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Tymczasem organ rentowy błędnie pouczył skarżącą o prawie wniesienia odwołania do sądu zamiast do Prezesa KRUS. W ocenie skarżącej, sprawa nie ma charakteru cywilnego, gdyż sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego dotyczące nieważności postępowania są sprawami administracyjnymi.

Ubezpieczona wniosła o „stwierdzenie nieważności” zaskarżonego wyroku i jego uchylenie, a także o uchylenie poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego, bądź o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i poprzedzającego wyroku Sądu Okręgowego w całości i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy przez uchylenie decyzji organu rentowego z dnia 21 czerwca 2007 r. albo o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, a także o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy wziął pod uwagę, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu, gdyż wszystkie podniesione w niej zarzuty są nietrafne. Przede wszystkim nieuzasadniony jest zarzut nieważności postępowania, w ramach którego skarżąca twierdzi, że w rozpoznawanej sprawie droga sądowa była niedopuszczalna. Zgodnie z art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s., prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s.). Z regulacji tej wynika więc, że organ rentowy ma prawo uchylić, zmienić lub unieważnić wydaną przez siebie ostateczną decyzję, której strona nie zaskarżyła do sądu ubezpieczeń społecznych - za wyjątkiem decyzji wydanych w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent oraz ich wysokości (art. 83a ust. 4 ustawy o s.u.s.) - w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego dla decyzji administracyjnych. Przepis art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. pozwala na weryfikację w postępowaniu administracyjnym ostatecznych decyzji administracyjnych wyłącznie z urzędu i to pod warunkiem, że od takiej decyzji nie zostało uprzednio wniesione odwołanie do właściwego sądu powszechnego.

Należy stwierdzić, że co do trybu zaskarżania decyzji wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. występuje poważna wątpliwość prowadząca do rozbieżności w orzecznictwie. Przykładowo w powołanym przez skarżącą postanowieniu Sądu Okręgowego w Elblągu z dnia 27 lutego 2008 r., IV U 3328/07 (LEX nr 346947) przyjęto, że do decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od których przysługuje odwołanie do właściwego sądu powszechnego, nie można zaliczyć decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. Odmienny pogląd wyrażono w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2006 r., III SA/Wa 1890/06 (LEX nr 328673), w którym stwierdzono, że od decyzji wydanych na podstawie art. 83a ustawy o s.u.s. (także art. 83a ust. 2 - o taką decyzję chodziło w tej sprawie) przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. W orzeczeniu tym przyjęto, że bez znaczenia jest, iż ustawodawca - jako tryb właściwy do wznowienia, uchylenia lub unieważnienia decyzji - wskazał tryb przewidziany przepisami

Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadnicze znaczenie dla ustalenia właściwości rzeczowej sądu ma bowiem przedmiot sprawy, a nie tryb, w jakim organ rentowy podjął rozstrzygnięcie. Decyzje podejmowane w trybach nadzwyczajnych, służących do weryfikacji decyzji ostatecznych z istoty swej muszą odnosić się do przedmiotu sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną. Stąd też brak jest podstaw do różnicowania właściwości sądów w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników i wymiaru składek w zależności od tego, czy zaskarżona decyzja została wydana w trybie zwykłym, czy też nadzwyczajnym (w sprawie tej sąd administracyjny odrzucił skargę).

Sąd Najwyższy uważa, że wykładnia przedstawiona we wskazanym wyroku WSA w Warszawie jest trafna, gdyż przemawiają za nią bardzo mocne argumenty prawne. Zgodnie z art. 180 § 1 k.p.a., w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy tego Kodeksu, ale tylko wówczas, gdy przepisy szczególne dotyczące ubezpieczeń społecznych nie ustalają odmiennych zasad postępowania w tych sprawach. Nie ulega wątpliwości, że takimi szczególnymi przepisami są regulacje zawarte w ustawie o s.u.s., która w art. 83 ust. 2 ustanawia regułę zaskarżania decyzji podejmowanych przez organ rentowy w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych do sądu powszechnego (sądu ubezpieczeń społecznych). Tej podstawowej zasady - kwalifikującej sprawę z odwołania wniesionego od decyzji organu rentowego do sądu powszechnego jako sprawy cywilnej w ujęciu formalnym w rozumieniu art. 1 k.p.c. - w niczym nie zmienia art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. uprawniającego organ rentowy do samodzielnego uchylecia, zmiany lub unieważnienia decyzji ostatecznej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Wyjątki co do trybu zaskarżania decyzji organu rentowego zostały bowiem ustalone w art. 83 ust. 4 ustawy o s.u.s., zgodnie z którym (jedynie) od decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia, a także od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne nie przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, a przysługuje prawo złożenia wniosku do Prezesa ZUS o ponowne rozpatrzenie sprawy na zasadach dotyczących decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. Do takiego wniosku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z art. 83 ust. 1 i 4 ustawy o s.u.s. wynika więc, że każda decyzja wydana przez organ rentowy w indywidualnej sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych podlega zaskarżeniu do sądu

powszechnego, a jedyne wyjątki w tym zakresie dotyczą decyzji, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 83 ust. 4 ustawy o s.u.s. Z tej przyczyny na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy o s.u.s. kontroli sądu powszechnego podlegają również decyzje wydane na podstawie art. 83a ust. 2 tej ustawy, gdyż nie są one wymienione w jej art. 83 ust. 4. Zaznaczyć przy tym należy, że (wyjątkowo) w przypadku wydania decyzji na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. sąd ubezpieczeń społecznych powinien zbadać prawidłowość zastosowania przez organ rentowy odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż stanowią one merytoryczną podstawę tej decyzji. Nie chodzi więc o ocenę sposobu procedowania przez organ rentowy, lecz o prawidłowość decyzji (istnienie jej podstaw prawnych).

W istotnych elementach identyczna zasada wynika z przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Zgodnie z art. 36 ust. 3 tej ustawy, od decyzji w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 1-9, a także w przypadku niewydania decyzji przysługuje odwołanie do sądu w terminach i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Odwołanie w tym trybie przysługuje więc także od decyzji w sprawach podlegania ubezpieczeniu oraz ustania ubezpieczenia (art. 36 ust. 1 pkt 1 tej ustawy), czyli również od decyzji wydanych na podstawie art. 39 ust. 4 tej ustawy. Odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych nie przysługuje natomiast w sprawach wymienionych w art. 36 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, czyli w sprawach, o których mowa w jej art. 41a i 55, a więc dotyczących odroczenia terminu płatności należności z tytułu składek na ubezpieczenie, rozłożenia ich spłaty na raty lub umorzenia w całości lub w części, a także umorzenia należności z tytułu nienależnie pobranych świadczeń w całości lub części (art. 41a) oraz przyznania emerytury, renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej rolnikowi lub domownikowi lub członkom rodziny zmarłego rolnika lub domownika, pomimo niespełnienia warunków określonych w ustawie (art. 55).

Oznacza to, że zarzut nieważności postępowania z powodu niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem ubezpieczeń społecznych jest bezzasadny, bez względu na to, czy zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (jak przyjął Sąd drugiej instancji), na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. (jak wskazał organ rentowy i uważa skarżąca), czy wreszcie na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. Od każdej z tych decyzji przysługuje bowiem odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych.

Zarzut nieważności postępowania nie jest uzasadniony nawet, gdyby przyjąć wykładnię przedstawioną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2008 r., II GSK 240/08 (LEX nr 493540; LexPolonica nr 1976420), na który powołuje się skarżąca. W wyroku tym (co pomija się w skardze) uznano, że art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. powinien być interpretowany w sposób wykluczający możliwość powstawania kolizji pomiędzy postępowaniem cywilnym, a postępowaniem administracyjnym (sądowoadministracyjnym), do której mogłoby dojść w następstwie poddania tej samej decyzji organu rentowego kontroli zarówno sądu powszechnego, jak i kontroli administracyjnej i sądowoadministracyjnej. Jeśli więc ubezpieczony wniósł odwołanie od decyzji organu rentowego wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. do sądu powszechnego i sąd ten rozpoznał odwołanie, to w tej sprawie nie można już dokonywać kontroli w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Skarżąca wniosła do sądu ubezpieczeń społecznych odwołanie od decyzji z dnia 21 czerwca 2007 r. i zostało ono przez ten sąd rozpoznane. A więc także według tej wykładni sąd ubezpieczeń społecznych był sądem właściwym (droga sądowa przed tym sądem była dopuszczalna), a wyłączona została kontrola sądowoadministracyjna.

Rozpoznanie zarzutu naruszenia art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wymaga rozważenia jaka była w rzeczywistości podstawa prawna zaskarżonej decyzji z dnia 21 czerwca 2007 r. Sąd drugiej instancji uznał ten przepis za taką podstawę i dlatego nie oceniał, czy istniały określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego podstawy uchylenia, zmiany lub unieważnienia poprzedniej decyzji. Tymczasem organ rentowy w treści decyzji jako jej podstawę prawną wskazał art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. Powołanie tego przepisu było jednak błędne w sposób dość oczywisty. Przede wszystkim organ rentowy nie wskazał żadnego przepisu Kodeksu postępowania administracyjnego, który dawał podstawę do wydania tej decyzji. Z uzasadnienia decyzji wynika, że została ona wydana po ujawnieniu przez organ rentowy istotnych okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji z dnia 12 maja 2001 r., które rzutowały na obowiązek podlegania przez ubezpieczonego rolniczemu ubezpieczeniu społecznemu (chodziło o ujawnienie, że ubezpieczona od 18 listopada 1999 r. do 31 marca 2000 r. podlegała ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zarejestrowania w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna z prawem do zasiłku). Rzeczywistą podstawą prawną zaskarżonej decyzji nie był więc art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s., a na gruncie tej ustawy powinien być wskazany art. 83a ust. 1, któ-

rego przesłanki były niewątpliwie spełnione. W utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się bowiem, że w przypadku ponownego ustalenia przez organ rentowy z urzędu tytułu podlegania (niepodlegania) ubezpieczeniu społecznemu wynikającemu z ujawnienia istotnych okoliczności istniejących przed wydaniem wcześniejszej decyzji ostatecznej (zatajenie faktu podlegania ubezpieczeniu społecznemu), ponownie wydana deklaratoryjna decyzja o niepodleganiu rolniczemu tytułowi ubezpieczenia społecznego wywołuje skutek z mocą wsteczną (wyroki z dnia 19 września 2007 r., III UK 39/07, OSNP 2008 nr 21-22, poz. 330; z dnia 11 marca 2008 r., I UK 256/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 159 oraz z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07, LEX nr 494130).

W tej sytuacji traci na znaczeniu ocena, czy Sąd drugiej instancji prawidłowo zastosował art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W myśl tego przepisu, w razie zmiany stanu faktycznego lub stanu prawnego, na podstawie którego wydano decyzję o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników, wydaje się nową decyzję. W orzecznictwie przyjmuje się, że ta regulacja nie ma zastosowania do sytuacji, w której doszło do ujawnienia okoliczności stanowiących od początku przeszkodę do stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznym rolników, a ma zastosowanie jedynie do przypadków, gdy po prawidłowym objęciu ubezpieczeniem rolniczym zaszły okoliczności wyłączone z tego ubezpieczenia (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2008 r., I UK 256/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 159; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 314/07, LEX nr 494132; z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 312/07, LEX nr 494130 oraz z dnia 9 lipca 2008 r., I UK 380/07, LEX nr 497697, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2005 r., III AUa 307/04, OSP 2005 nr 10, poz. 122, z glosą K. Ślebzaka). Według tych poglądów Sąd drugiej instancji błędnie zastosował art. 39 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. W ocenie Sądu Najwyższego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę wykładnia ta budzi wątpliwości. Bezsprzecznie regulacja zawarta w tym przepisie wyprzedza stosowanie art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. (art. 52 ustawy ubezpieczeniu społecznym rolników). Przepis art. 39 ust. 4 jest ograniczony wyłącznie do jednego rodzaju decyzji o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników (pozytywnej lub negatywnej). Przede wszystkim zaś z treści tego przepisu nie wynika, że zmiana stanu faktycznego pozwalająca na wydanie nowej decyzji musi dotyczyć ujawnienia okoliczności powstałych po wydaniu uprzedniej decyzji. Według treści tego przepisu, ma wystąpić (*verba legis*) zmiana stanu faktycz-

nego, na podstawie którego wydano decyzję o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu. Śmiało więc można bronić poglądu, że jeżeli wydano decyzję o ustaleniu podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników na podstawie błędnie ustalonego stanu faktycznego, to ujawnienie tego błędu i wskutek tego ustalenie innego stanu faktycznego, stanowi jego zmianę w rozumieniu tego przepisu. Kategoryczne rozstrzygnięcie tej wątpliwości nie jest w rozpoznawanej sprawie niezbędne. Nawet, gdyby uznać, że doszło do naruszenia art. 39 ust. 4 ustawy ubezpieczeniu społecznym rolników, to i tak zaskarżony wyrok odpowiada prawu (art. 398¹⁴ k.p.c.), gdyż zaskarżona decyzja ma podstawę prawną w art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s.

Pozostałe powołane w skardze zarzuty dotyczące obrazy art. 316 i art. 233 § 1 k.p.c. nie poddają się kontroli kasacyjnej, gdyż nie zostały dostatecznie umotywowane, dotyczą ustalenia faktów i oceny dowodów (art. 398³ § 3 i art. 398¹³ § 2 k.p.c.), a nadto istotne dla rozstrzygnięcia sprawy ustalenia nie są kwestionowane, a w każdym razie zostały prawidłowo poczynione.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

=====