

POSTANOWIENIE

Dnia 1 września 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Roman Kuczyński (sprawozdawca)

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z wniosku H. B.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o bezczynność w sprawie stwierdzenia nieważności wydania decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 1 września 2010 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawcy od postanowienia Sądu Apelacyjnego [...] z dnia 6 lipca 2009 r.,

uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 września 2008 r. i przekazuje sprawę temu Sądowi do rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wnioskodawca w dniu 20 czerwca 2008 r. złożył pismo zatytułowane „Odwołanie-Zażalenie”, w którym wskazał, że wnosi skargę na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie niewydania przez niego de-

cyzji stwierdzającej nieważność decyzji z dnia 6 sierpnia 2002 r. w przedmiocie odmowy przyznania prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Postanowieniem z dnia 25 września 2008 r. Sąd Okręgowy odrzucił odwołanie wnioskodawcy H. B. wskazując, że sprawa nie należy do sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, a decyzja z dnia 6 sierpnia 2002 r. jest prawomocna.

Zażalenie na powyższe postanowienie złożył wnioskodawca, zarzucając rozstrzygnięciu Sądu Okręgowego liczne uchybienia – między innymi brak zdolności sądowej i procesowej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, brak należytego umocowania pełnomocnika organu rentowego, sprzeczny z przepisami skład orzekający, pozbawienie wnioskodawcy możliwości ochrony jego praw. Wskazując na te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia i uwzględnienie jego skargi na bezczynność z dnia 20 czerwca 2008 r. oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Postanowieniem z dnia 6 lipca 2009 r. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie, w uzasadnieniu stwierdzając, że przedmiotem postępowania przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych może być wyłącznie odwołanie od decyzji organu rentowego, jak również odwołanie w przypadku niewydania decyzji przez organ rentowy w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej). Sąd stwierdził, że wyżej wskazana droga sądowa dotyczy wyłącznie decyzji w indywidualnych sprawach dotyczących świadczeń i roszczeń ubezpieczonych, a nie w sprawach proceduralnych, a zatem zdaniem Sądu, zgłoszone żądanie nie mogło być rozpoznane z uwagi na niedopuszczalność drogi sądowej i podlegało odrzuceniu (art. 199 k.p.c.).

Na powyższe postanowienie odwołujący wniósł skargę kasacyjną, wskazując w niej naruszenie przepisów postępowania: - art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c. oraz art. 199¹ k.p.c., a także art. 45 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP poprzez niezasadne oddalenie zażalenia wnioskodawcy na postanowienie sądu pierwszej instancji o odrzuceniu odwołania w sytuacji, gdy sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) uznał się za niewłaściwy do rozpoznania skargi

skarżącego na bezczynność Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zdaniem skarżącego wskazane uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem gdyby sąd drugiej instancji dostrzegł, że w sprawie sądy administracyjne uznały się za niewłaściwe, to nie byłby władny odrzucić odwołania, a to z uwagi na treści art. 199¹ k.p.c. Ponadto wskazał naruszenie art. 5 k.p.c. poprzez zaniechanie pouczenia skarżącego o konieczności przedłożenia do akt sprawy uzasadnienia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2008 r., 20/08 względnie o złożeniu wniosku o dopuszczenie dowodu z określonych dokumentów znajdujących się w aktach tej sprawy oraz art. 232 k.p.c. zdanie drugie poprzez zaniechanie dopuszczenia z urzędu dowodu z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 20/08.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się uzasadniona. Zgodnie z art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, decyzje ostateczne Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu (a więc sądu powszechnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych), mogą być z urzędu przez organ rentowy uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Z akt niniejszej sprawy wynika, że skarżący nie odwoływał się w trybie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych od decyzji z dnia 6 sierpnia 2008 r. w przedmiocie odmowy przyznania skarżącemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, decyzja ta stała się ostateczna. Powyższa okoliczność pociągnęła za sobą określone skutki prawne, bowiem organ rentowy władny był jedynie w oparciu o normę prawną wyrażoną w art. 83a ust. 2 stwierdzić z urzędu nieważność decyzji z dnia 6 sierpnia 2002 r. o ile uznałby, że zachodzą do tego podstawy wskazane w przepisie art. 156 § 1 k.p.a. Wydane na tej podstawie rozstrzygnięcie w myśl art. 1 k.p.c. w związku z art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie należałoby do spraw podlegających kognicji sądów powszechnych. Oceniając charakter niniejszej sprawy w oparciu o przepis art. 1 k.p.c. stwierdzić należy, że ocena sprawy na tle powołanego przepisu zależy od przedmiotu procesu (a dokładniej przedstawionego pod osąd roszczenia) i przytoczonego przez powoda stanu faktycznego. Te dwa elementy, konkretyzując stosunek prawny między

stronami, kształtują charakter sprawy i tym samym nadają jej - lub odejmują - przymiot sprawy cywilnej (postanowienie SN z dnia 14 września 2004 r., III CK 566/03, Lex, nr 176104). Nie mniej jednak trzeba pamiętać, że przepis art. 177 Konstytucji ustanawia domniemanie właściwości sądów powszechnych, zastrzegając, że właściwość innych sądów (w tym sądów administracyjnych) musi znajdować szczególne oparcie w ustawie. Przepis ten jest skorelowany z przepisem art. 184 Konstytucji, zgodnie z którym sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej „w zakresie określonym w ustawie”. Istniejąca regulacja prawna sprawia, że dla objęcia konkretną formą działania/zaniechania organu administracji publicznej właściwością sądu administracyjnego wymagany jest szczególny przepis ustawowy. Stan ten - w świetle domniemania właściwości sądu powszechnego wynikającego z art. 177 Konstytucji - nie budziłby zasadniczych wątpliwości, gdyby nie fakt, że przepis art. 1 k.p.c. wprowadza również wymóg obowiązywania szczególnego przepisu ustawowego dla objęcia właściwością sądu cywilnego i reżimem proceduralnym k.p.c. sprawy innej, aniżeli sprawa wynikająca ze stosunków cywilnoprawnych. Treść art. 1 k.p.c. - w powiązaniu z art. 177 i 184 Konstytucji - stwarza ryzyko pozostawienia niektórych spraw wyłaniających się na tle funkcjonowania administracji publicznej poza zakresem właściwości zarówno sądów cywilnych, jak i sądów administracyjnych. Powyższy negatywny skutek usunął w części wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK12/99, w którym Trybunał orzekł częściową niezgodność przepisu art. 1 k.p.c. m.in. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, jednakże wyrok ten dotyczy zagadnienia szczegółowego, a nie zasady przyjętej w art. 1 k.p.c. (tj. wymogu obowiązywania szczególnego przepisu ustawowego dla objęcia spraw „nie-cywilnych” reżimem k.p.c.), to nie może mieć charakteru przesądzającego. Wskazać należy, że w obecnym stanie prawnym został stworzony mechanizm mający na celu zapobiegać wystąpieniu sytuacji wykonywania administracji publicznej nieobjętej zarówno właściwością sądów cywilnych, jak i sądów administracyjnych. W tym celu została wprowadzona instytucja prawna tzw. właściwości wynikowej do k.p.a. i k.p.c. na mocy art. 4 pkt 5 oraz art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi. Konstrukcja ta wyraża się w zakazie uznania się przez organ administracji publicznej za niewłaściwy w sprawie, jeżeli w sprawie tej sąd powszechny uznał się już za niewłaściwy (znowelizowany art. 66 § 4 k.p.a.) oraz w „odwrotnym” zakazie uznania się przez sąd cywilny za niewłaściwy w sprawie, jeżeli w sprawie tej organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się za niewłaściwe (dodany art. 199¹ k.p.c.). Sens art. 199¹ k.p.c. polega na przeciwdziałaniu automatycznemu odrzucaniu pozwów tylko dlatego, że dana sprawa nie jest „sprawą cywilną” w rozumieniu art. 1 k.p.c. i nie została powierzona do rozpoznania przez sąd powszechny na mocy szczególnych ustaw. Przyjmując, iż w myśl art. 1 k.p.c. niniejsza sprawa nie ma charakteru sprawy cywilnej, istnienie okoliczności - nie oceniając jej zasadności - w postaci uznania się przez sąd administracyjny za niewłaściwy, na mocy art. 199¹ k.p.c. powoduje, iż obowiązek rozpoznania niniejszej sprawy spoczywa na sądzie powszechnym. W przeciwnym założeniu obywatel pozbawiony zostałby prawa do sądu, co jest w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.