

## POSTANOWIENIE

Dnia 25 lipca 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku L. E. Spółka z o.o.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych  
o składki na ubezpieczenie społeczne,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 25 lipca 2012 r.,  
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od postanowienia Sądu Apelacyjnego z dnia 29  
czerwca 2011 r.,

**uchyla zaskarżone postanowienie i poprzedzające je  
postanowienie Sądu Okręgowego w W. z dnia 9 grudnia 2011 r., i  
przekazuje sprawę temu Sądowi do rozpoznania i orzeczenia o  
kosztach postępowania kasacyjnego.**

### Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 9 grudnia 2010 r. Sąd Okręgowy umorzył postępowanie w sprawie z odwołania L. E. Spółki z o.o. (zwanej dalej wnioskodawcą) od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 października 2009 r., którą stwierdzono, że decyzja z dnia 22 sierpnia 2008 r. w przedmiocie podwyższenia składki na ubezpieczenie wypadkowe została wydana z

naruszeniem prawa, jednakże w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

W uzasadnieniu postanowienia wskazano, że decyzją z dnia 1 grudnia 2009 r. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - po rozpatrzeniu odwołania wnioskodawcy w trybie postępowania administracyjnego - uchylił decyzję organu pierwszej instancji i orzekł co do istoty sprawy poprzez odmówienie wznowienia postępowania. Decyzja ta nie została przez wnioskodawcę zaskarżona do sądu powszechnego. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, skoro decyzja z dnia 19 października 2009 r. została uchylona prawomocną decyzją z dnia 1 grudnia 2009 r., postępowanie w sprawie z odwołania wnioskodawcy podlegało umorzeniu z uwagi na zaistnienie przesłanek określonych w art 477<sup>13</sup> k.p.c.

Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2011 r. Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie wnioskodawcy.

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy błędnie zastosował w sprawie art. 477<sup>13</sup> k.p.c., który w zakresie przewidzianego tam skutku procesowego w postaci umorzenia postępowania odnosi się wyłącznie do sytuacji wydania decyzji uwzględniającej w całości lub w części żądanie strony. Tymczasem nie można przyjąć, że decyzja Prezesa Zakładu z dnia 1 grudnia 2009 r. uwzględnia w całości bądź w części żądanie strony. W żaden sposób nie wzrusza ona bowiem prawomocnej decyzji z dnia 22 sierpnia 2008 r. podwyższającej składkę na ubezpieczenie wypadkowe, a tym samym nie uwzględnia żądania strony w znaczeniu materialnoprawnym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w sprawie doszło natomiast do uchylenia zaskarżonej decyzji w trybie administracyjnym i orzeczenia co do istoty sprawy kolejną decyzją z dnia 1 grudnia 2009 r. W tym zakresie bez wpływu na ocenę w niniejszej sprawie pozostaje wyczerpanie przez wnioskodawcę trybu odwoławczego od tej ostatniej decyzji, zwłaszcza przy uwzględnieniu treści postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r. Zgodnie z art. 269 k.p.c. (prawidłowo: k.p.a.) decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym, bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi. Wnioskodawca złożył

odwołanie w dniu 20 listopada 2009 r., a „następczo” zaskarżona decyzja została uchylona w trybie administracyjnym decyzją z dnia 1 grudnia 2009 r. Prezesa ZUS, działającego jako organ nadrzędny w rozumieniu art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa systemowa) w związku z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Skutkiem wydania decyzji z dnia 1 grudnia 2009 r. i jej uprawomocnienia się jest uznanie, że decyzja Zakładu z dnia 19 października 2009 r. została formalnie usunięta z obiegu prawnego, a tym samym - wskutek decyzji Prezesa ZUS - przestała obowiązywać i wywierać skutki prawne. W konsekwencji rozpatrzenie odwołania od decyzji z dnia 19 października 2009 r. stało się bezprzedmiotowe i zbędne, co powoduje zaistnienie przesłanki warunkującej umorzenie postępowania na podstawie art. 355 § 1 k.p.c.

W skardze kasacyjnej od powyższego postanowienia wnioskodawca zarzucił: I. naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: 1) art. 83 ust. 2 i art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 180 i art. 181 k.p.a., poprzez przyjęcie, że w sprawie zachodziła dopuszczalność administracyjnej drogi weryfikacji decyzji organu rentowego wydanej w wyniku wznowienia postępowania, która została w ustawowym terminie zaskarżona do sądu powszechnego, podczas gdy naruszone przepisy ustanawiają drogę odwoławczą od takich decyzji wyłącznie przed sądem powszechnym; 2) art. 66 ust. 5 ustawy systemowej, poprzez przyjęcie, że Prezes ZUS jest organem wyższego stopnia w stosunku do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie indywidualnej dotyczącej wymiaru składki na ubezpieczenie wypadkowe, podczas gdy w tych sprawach wyłącznym organem odwoławczym jest właściwy sąd powszechny; 3) art. 269 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej oraz art. 1, art. 2 i art. 476 § 2 k.p.c., poprzez uznanie, że: a) decyzja Prezesa ZUS z dnia 1 grudnia 2009 r. wiąże sąd w rozpoznawanej sprawie cywilnej, podczas gdy wydana ona została w sytuacji niedopuszczalności drogi administracyjnej przez organ oczywiście niewłaściwy i z pominięciem wszelkiej procedury, mając za swój przedmiot sprawę formalnie cywilną (art. 1 k.p.c. w związku z art. 476 § 2 k.p.c.), b) w wyniku uprawomocnienia się decyzji Prezesa ZUS, decyzja Zakładu z dnia 19 października 2009 r. została formalnie usunięta z obiegu prawnego, przestała

obowiązywać i wywoływać skutki prawne, podczas gdy do rozpoznawania spraw cywilnych z zakresu wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne powołane są wyłącznie sądy powszechne (art. 83a ust. 2 ustawy systemowej - *a contrario* oraz art. 1, art. 2 i art. 476 § 2 k.p.c.); 4) art. 355 § 1 oraz art. 477<sup>13</sup> k.p.c., przez przyjęcie, że zaistniały okoliczności uzasadniające umorzenie postępowania w sprawie, podczas gdy zmiana decyzji organu rentowego niezgodnie z żądaniem strony nie ma wpływu na bieg sprawy; 5) art. 385 w związku z art. 397 § 2 k.p.c., poprzez oddalenie zażalenia, w sytuacji gdy zachodziły przesłanki do uchylenia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania; II. naruszenie prawa materialnego, a to art. 45, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP, poprzez wydanie rozstrzygnięcia sądowego o charakterze formalnym wyrażającego odmowę udzielenia wnioskodawcy ochrony sądowej, które skutkowało pozbawieniem go prawa do rozpoznania sprawy cywilnej przez właściwy sąd powszechny.

Wskazując powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia oraz poprzedzającego go postanowienia Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna okazała się usprawiedliwiona.

W uzasadnieniu posiadającej moc zasady prawnej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233) Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że ustanowiony w art. 83 ust. 1-3 ustawy systemowej w związku z art. 180 § 1 i art. 181 k.p.a. oraz w związku z art. 476 § 2 k.p.c. sądowy tryb odwoławczy odnosi się - z wyjątkiem przewidzianym wyłącznie w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej - do wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie indywidualnych spraw. Zasada ustanowionego w tych przepisach trybu odwoławczego polega na tym, że od decyzji Zakładu „przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego” z wyłączeniem zarówno administracyjnego postępowania w jego stadiach instancyjnych, jak i weryfikacji decyzji wadliwych w specjalnych

trybach. Wszystko na etapie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest „odwołanie do sądu” które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których Zakład wydał decyzję, na drogę postępowania przed sądem powszechnym.

Niezależnie od tego, czy podstawę wydania decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowi art. 83a ust. 1, czy ust. 2 ustawy systemowej, czy też - w braku podstaw do ich zastosowania - przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania, organem odwoławczym jest sąd powszechny (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, LEX nr 1106741 i orzeczenia w nim powołane). W każdym bowiem z tych przypadków decyzja, jako niewymieniona w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, jest decyzją indywidualną wskazaną w art. 83 ust. 1 tej ustawy, od której przysługuje odwołanie do sądu, wszczynające postępowanie cywilne (art. 83 ust. 2 ustawy). Od momentu wniesienia w takiej sprawie odwołania do właściwego sądu, który to moment jest wyznaczony dniem wniesienia odwołania do organu rentowego, jakim jest jednostka organizacyjna Zakładu, która wydała decyzję (art. 83 ust. 5 ustawy systemowej i odpowiednio art. 477<sup>9</sup> § 1 k.p.c.; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2008 r., I UK 202/07, OSNP 2009 nr 3-4, poz. 50), sprawa staje się sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 i 2 k.p.c., podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii spraw i dopiero po zakończeniu postępowania przed sądem powszechnym wraca do postępowania administracyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, LEX nr 604222 oraz z dnia 8 maja 2012 r., II UK 240/11, niepublikowany i orzeczenia w nich powołane).

W ścisłym związku z tą regulacją trybu odwoławczego pozostaje art. 83a ust. 2 ustawy systemowej. Wynikające z tego przepisu odstępstwa od klasycznego postępowania administracyjnego, znajdujące swoją podstawę w art. 123 ustawy, polegają na tym, że przedmiotem tego postępowania mogą być tylko decyzje po pierwsze - ostateczne, a więc takie, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji (art. 16 § 1 k.p.a.), po drugie - od których nie wniesiono odwołania do sądu powszechnego (art. 269 k.p.a. cechy prawomocności przypisuje decyzjom, które albo poddane były kontroli sądu powszechnego, albo

nie zostały jej poddane z powodu niewykorzystania tego środka ich zaskarżenia), po trzecie - decyzje te mogą być zmieniane, uchylane lub unieważniane jedynie z urzędu, po czwarte - organem właściwym jest ten sam organ, który wydał decyzję, a zatem Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Przepis art. 83a ust. 2 ustawy systemowej pozwala na weryfikację w postępowaniu administracyjnym ostatecznych decyzji Zakładu pod warunkiem, że nie zostało od nich wniesione odwołanie do sądu powszechnego. Natomiast po wniesieniu odwołania weryfikacja taka jest możliwa wyłącznie przez organ, który wydał decyzję, a więc Zakład Ubezpieczeń Społecznych i tylko w dwóch przypadkach, po pierwsze - w razie uwzględnienia słuszności odwołania przed przekazaniem sprawy do sądu (art. 83 ust. 6 ustawy systemowej i odpowiednio art. 477<sup>9</sup> § 2 k.p.c.), gdyż w takim wypadku uchylenie lub zmiana decyzji czyni odwołanie bezprzedmiotowym, co uzasadnia odstąpienie od nadania mu dalszego biegu oraz po drugie - w sytuacji wydania przez Zakład w toku sądowego postępowania odwoławczego decyzji uwzględniającej w całości lub w części żądanie strony, co powoduje umorzenie postępowania sądowego w całości lub w części z uwagi na zbędność jego dalszego prowadzenia (art. 477<sup>13</sup> k.p.c.). Żadne inne zmiany decyzji organu rentowego, a także jej wykonanie nie mają wpływu na bieg postępowania w sprawie (art. 477<sup>13</sup> zdanie drugie k.p.c.).

W judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że co do zasady decyzja, o której stanowi art. 477<sup>13</sup> k.p.c., to nie tylko decyzja zmieniająca, ale każda forma decyzji anulującej decyzję wcześniejszą, a więc także decyzja uchylająca, byleby z niej wynikało, że rozstrzyga o przedmiocie tej wcześniejszej decyzji i to zgodnie z żądaniem odwołania (por. postanowienia z dnia z dnia 5 maja 2000 r., II UKN 191/00, OSNAPiUS 2002 nr 4, poz. 96 i z dnia 16 lipca 1998 r., II UKN 138/98, OSNAPiUS 1999 nr 13, poz. 440 oraz wyrok z dnia 14 lipca 2011 r., III UK 196/10, LEX nr 1119539). Niewątpliwie art. 477<sup>13</sup> k.p.c. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 355 k.p.c., gdyż określa szczególne względem wskazanych w jego § 1 przesłanki umorzenia postępowania. Wynika z tego, że wydanie decyzji, która uchyla decyzję, od której wniesione zostało odwołanie do sądu w indywidualnej sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych i rozstrzyga żądanie na niekorzyść strony skarżącej nie może powodować umorzenia postępowania na podstawie art.

355 § 1 k.p.c., albowiem nie zachodzą warunki określone w art. 477<sup>13</sup> k.p.c., który pozwala na umorzenie postępowania sądowego wyłącznie w przypadku wydania decyzji uwzględniającej w całości lub w części wnioski strony. Brak jest również w takiej sytuacji przyczyn uzasadniających umorzenie postępowania na ogólnych zasadach określonych w art. 355 § 1 k.p.c., gdyż nie występuje ani zbędność wydania wyroku (nie został zrealizowany cel, dla którego złożono odwołanie od decyzji organu rentowego, pełniące rolę pozwu), ani następczy brak przesłanek procesowych warunkujących dopuszczalność procesu (art. 199 § 1 k.p.c.). Reasumując, w postępowaniu administracyjnym niedopuszczalna jest jakkolwiek ingerencja w decyzję, od której wniesione zostało odwołanie do sądu, poza przypadkami uregulowanymi w art. 83 ust. 6 ustawy systemowej (odpowiednio art. 477<sup>9</sup> § 2 k.p.c.) oraz art. 477<sup>13</sup> k.p.c. Ten ostatni przepis w zdaniu drugim nie pozwala na umorzenie postępowania sądowego w przypadku administracyjnej weryfikacji decyzji na niekorzyść strony. Istnienie w obrocie prawnym decyzji rozstrzygającej niekorzystnie dla strony o tym samym przedmiocie co decyzja wcześniejsza nie wywołuje skutków w sferze postępowania cywilnego.

Już tylko te względy czynią skargę kasacyjną usprawiedliwioną, bez potrzeby rozstrzygnięcia kwestii związanych z teorią tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.