



Sygn. akt II UK 343/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 czerwca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku R. T.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych

o ubezpieczenie społeczne,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 czerwca 2013 r.,

skargi kasacyjnej wnioskodawczynie od wyroku Sądu Apelacyjnego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w [...]

z dnia 8 maja 2012 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 28 grudnia 2011 r. oddalił odwołanie wnioskodawczynie R. T. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 października 2009 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że w okresie od 1 września 2000 r. do 31 grudnia 2004 r. wnioskodawczynie miała zarejestrowaną działalność gospodarczą - gabinet stomatologiczny. Za powyższy okres nie zapłaciła składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał w związku z tym decyzję z dnia 10 listopada 2005 r. - obejmującą wnioskodawczynię tymi ubezpieczeniami w powyższym okresie (od decyzji tej wnioskodawczynie nie złożyła odwołania); zaś decyzją z dnia 7 lutego 2006 r. wyliczył należne za ten okres składki (tę decyzję bezskutecznie wnioskodawczynie zaskarżyła).

Prowadzenie działalności gospodarczej było dla wnioskodawczynie „tak znacznym stresem, że zapadła na depresję, którą leczyła od 1 września 2000 r. Zaprzestała wówczas prowadzenia działalności gospodarczej. Zawiadomień Urzędu Skarbowego i ZUS o zawieszeniu działalności gospodarczej dokonała dopiero w 2002 r., przy czym US zawiadomiła pisemnie, a ZUS - prawdopodobnie również pisemnie, choć nie ma na to dowodu”.

Pismem z dnia 8 maja 2008 r. pełnomocnik wnioskodawczynie - radca prawny złożył w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego decyzją z dnia 10 listopada 2005 r., wskazując, że miesięczny termin na wniesienie wniosku o wznowienie postępowania biegnie od daty doręczenia wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 marca 2008 r., czyli od dnia 21 kwietnia 2008 r. Ten wniosek - jako spóźniony - załatwiono odmownie zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzją z dnia 2 października 2009 r.

Na skutek nieprawidłowego pouczenia o sposobie zaskarżenia tej decyzji postępowanie odwoławcze toczyło się do dnia 18 lipca 2011 r., kiedy to wnioskodawczynie doręczono odpis postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2011 r. o odrzuceniu jej skargi na decyzję

Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie z dnia 30 listopada 2009 r.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy przyjął, że odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zakres odwołania ściśle limituje treść zaskarżanej nim decyzji. Jeśli decyzja odmawia wznowienia postępowania, to odwołaniem od niej domagać się można zmiany tej decyzji, a nie ponownego rozpoznania przez Sąd obowiązku podlegania wnioskodawczyni ubezpieczeniom społecznym.

Jeśli w dniu 8 maja 2008 r. profesjonalny pełnomocnik - radca prawny precyzyjnie, z przywołaniem art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, domagał się wznowienia postępowania, to zaskarżona decyzja prawidłowo załatwia ten wniosek. Skoro wniosek jest nader precyzyjny i kilkakrotnie powtórzony, to brak podstaw, by doszukiwać się innej intencji wnioskodawczyni. Jasnej treści wniosku odpowiada precyzyjna decyzja organu rentowego. Skoro w poprzednim procesie - w maju 2006 r. - wnioskodawczyni podała, że nie prowadziła już działalności gospodarczej, a w czerwcu 2006 r. Sąd zgromadził w tej mierze dowody, to najpóźniej w czerwcu 2006 r. wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanie organowi, który wydał decyzję w rozumieniu art. 145 § pkt 5 k.p.a. Zgodnie z art. 148 § 1 k.p.a., podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu administracji publicznej, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Miesięczny termin upłynął zatem najpóźniej w lipcu 2006 r. i żadnego znaczenia nie ma data doręczenia stronie odpisu wyroku sądu. Z tych motywów Sąd Okręgowy oddalił odwołanie.

Sąd Apelacyjny - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 8 maja 2012 r. oddalił apelację wnioskodawczyni od powyższego wyroku.

Sąd drugiej instancji dodatkowo ustalił w toku postępowania apelacyjnego, że wniosek o wznowienie postępowania wnioskodawczyni złożyła w dniu 7 maja 2008 r. i dotyczył wznowienia postępowania zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 10 listopada 2005 r. w przedmiocie objęcia strony obowiązkowymi ubezpieczeniami społecznymi.

W decyzji organu rentowego z dnia 16 września 2008 r. odmówiono wznowienia postępowania wobec braku, w ocenie organu rentowego, przesłanek wznowienia postępowania w postaci nowych dowodów nieznanymi organowi rentowemu. W tej decyzji pouczone stronę o prawie złożenia odwołania do Ministra Pracy i Polityki Socjalnej. Wnioskodawczyni w terminie złożyła odwołanie, a po wymianie korespondencji między Departamentem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej a organem rentowym, Ministerstwo pismem z dnia 24 listopada 2008 r. zwróciło akta z odwołaniem organowi rentowemu celem dalszego prowadzenia sprawy. Spowodowało to wydanie przez organ rentowy kolejnej decyzji z dnia 16 kwietnia 2009 r., uchylającej decyzję z dnia 16 września 2008 r. Kolejną decyzją z dnia 2 października 2009 r. organ rentowy odmówił wznowienia postępowania z przyczyny określonej w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., uznając, że wiadomości o swoim stanie zdrowia, na które powołuje się wnioskodawczyni (nowe dowody), były już jej znane w dniu 21 marca 2006 r., tj. w dacie złożenia odwołania od decyzji z dnia 7 lutego 2006 r. ustalającej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne. Organ rentowy uznał, że wniosek o wznowienie postępowania z dnia 7 maja 2008 r. został złożony po terminie wynikającym z art. 148 § 1 k.p.a. W tej ostatniej decyzji pouczone wnioskodawczynię, że przysługuje jej prawo odwołania do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w terminie 14 dni - w trybie art. 129 k.p.a. Wnioskodawczyni zastosowała się do pouczenia i złożyła odwołanie, w rozpoznaniu którego Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - decyzją z dnia 30 listopada 2009 r. - utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z dnia 2 października 2009 r., ale z odmienną argumentacją, wskazując że tryb wznowienia postępowania w rozumieniu art. 145 k.p.a. jest wyłączony odnośnie prawomocnych decyzji, od których strona nie wniosła w przepisany trybie odwołania. W decyzji pouczone wnioskodawczynię o terminie i sposobie wniesienia odwołania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wnioskodawczyni złożyła odwołanie, zgodnie z pouczeniem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę. Na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawczyni Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 8 grudnia 2010 r. uchylił zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Ostatecznie

postanowieniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2011 r. odrzucono skargę z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego w niniejszej sprawie. W dniu 12 lipca 2011 r. wysłano odpis tego postanowienia z uzasadnieniem wnioskodawczyni.

Sąd Apelacyjny wskazał, że skoro przedmiotowa decyzja została wydana w indywidualnej sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych na podstawie art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, właściwy jest tryb odwoławczy przed sądem powszechnym. Uznał też, że odwołanie wnioskodawczyni winno być rozpoznane mimo przekroczenia terminu wskazanego w art. 477⁹ § 1 k.p.c., dlatego że organ rentowy błędnie pouczał wnioskodawczynię o administracyjnym trybie odwoławczym.

Sąd Apelacyjny wskazał, że wnioskodawczyni, składając wniosek z dnia 8 maja 2008 r., w sposób jednoznaczny oznaczyła, że dotyczy on wznowienia postępowania administracyjnego w zakresie decyzji z dnia 10 listopada 2005 r. Wyraźnie wskazała podstawy wznowienia w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., tj. powołała się na istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji (stan zdrowia), nieznanne organowi, który wydał decyzję.

W tym kontekście Sąd wskazał, że decydująca jest wskazana we wniosku podstawa prawna - art. 145 k.p.a. Powołanie się wnioskodawczyni we wniosku na treść art. 83a ust. 1 i 2 i wykazanie nowych dowodów jako przesłanki zastosowania tych przepisów i oczywiście jednoznaczna „specyfikacja rodzajowa pisma” jednoznacznie wskazują, że powinno być ono traktowane jako wniosek o wznowienie postępowania, nie oznacza zaś, że faktycznie wnioskodawczyni złożyła alternatywnie lub łącznie wniosek o wznowienie postępowania lub o uchylenie, zmianę lub unieważnienie decyzji, zwłaszcza że w zakresie tych ostatnich trzech wniosków nie przedstawiono żadnych okoliczności faktycznych na ich poparcie. W świetle powyższego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, przedmiotem niniejszego postępowania jest wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją z dnia 10 listopada 2005 r. W tej kwestii została wydana zaskarżona w niniejszym postępowaniu decyzja z dnia 2 października 2009 r.

Niestaranność i niefrasobliwość strony przy wskazywaniu podstawy prawnej wniosku z 8 maja 2008 r. oraz to, że w piśmie przytoczono przepis art. 83a ust. 1 i 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczący nadto dwóch różnych sytuacji, nie uzasadnia, zdaniem Sądu Apelacyjnego, dopatrywania się innego żądania niż wynikające wyraźnie z treści pisma zwłaszcza, że zostało ono sporządzone przez fachowego pełnomocnika. Ewolucja stanu świadomości strony w toku postępowania przed sądem administracyjnym co do zasadności zgłoszonych roszczeń nie jest tożsama z nowym wnioskiem. Zarzut apelacji dotyczący uchybienia przepisom prawa procesowego w postaci niezastosowania art. 477¹⁰ § 2 k.p.c. jest całkowicie bezzasadny. Sąd Apelacyjny zauważył, że nawet gdyby nowy wniosek strony został przekazany do rozpoznania organowi rentowemu, to nie zwalnia to sądu od rozpoznania sprawy w kwestii wznowienia postępowania, skoro taka była wola strony wyartykułowana jeszcze w maju 2008 r. To wynik postępowania administracyjnego spowodował, że strona po upływie ponad dwóch lat dokonuje dowolnej interpretacji swojego wcześniejszego wniosku, wbrew jego treści, usiłując w ten sposób uruchomić inną instytucję w celu zniwelowania dokonanego wyboru roszczenia o wznowienie postępowania, który okazał się całkowicie chybiony w świetle orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przywołując art. 180 § 1 k.p.a., Sąd wskazał również, że nowe dowody, które nie były znane przed uprawomocnieniem się decyzji, mogą być podstawą ponownego ustalenia prawa, ale tylko odnośnie do decyzji prawomocnych, tj. takich, „od których strona złożyła odwołanie do sądu i taka decyzja po rozpoznaniu sprawy staje się prawomocna”. Sytuacja ta nie dotyczy decyzji z dnia 10 listopada 2005 r., bowiem wnioskodawczyni nie złożyła odwołania do sądu. Dlatego w sprawie znajduje tylko zastosowanie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym decyzje mogą być zmieniane, uchylane lub unieważniane przy zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Konsekwencją powyższego jest to, że w odniesieniu do decyzji ostatecznych organu rentowego, co do których nie złożono odwołania do sądu w przewidzianym trybie, nie stosuje się przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania.

Wnioskodawczyni zaskarżyła ten wyrok skargą kasacyjną w całości, zarzucając mu obrazę prawa materialnego: art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 180 k.p.a. i 269 k.p.a., przez jego błędną wykładnię wskutek przyjęcia, że wskazany przepis ma zastosowanie tylko do decyzji organów rentowych, od których strona złożyła odwołanie do sądu, mimo że ani z literalnego brzmienia przepisu, ani z definicji decyzji prawomocnej znajdującej się w art. 269 k.p.a. nie wynika, aby cech prawomocności była pozbawiona ostateczna decyzja organu rentowego, od której strona nie wniosła odwołania do sądu, a upłynął już termin do złożenia takiego odwołania i że przewidziany niniejszym przepisem tryb weryfikacji decyzji jest instytucją istniejącą równoległe z przewidzianym w art. 145 k.p.a. wznowieniem postępowania administracyjnego, gdy tymczasem art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jako *lex specialis* deroguje *legi generali* określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Nie zmienia tego przewidziana w art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych możliwość zmiany, uchylecia lub unieważnienia z urzędu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie. Uregulowanie niniejsze jest bowiem wskazaniem dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i w żaden sposób nie stanowi ograniczenia praw strony przewidzianych w ust. 1 art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Skarżąca postawiła także zarzut błędnej wykładni art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która doprowadziła do niezastosowania powołanego przepisu w przedmiotowej sprawie i nierozpoznania przez Sąd Apelacyjny istoty sprawy, tj. ponownego ustalenia podlegania R. T. obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, z uwzględnieniem powołanych przez nią istniejących w chwili wydania decyzji przez organ rentowy, a niebranych przez niego pod uwagę, okoliczności faktycznych, jednoznacznie wskazujących na zaprzestanie przez wnioskodawczynię prowadzenia działalności gospodarczej w okresie objętym decyzją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przed wejściem w życie art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. przed dniem 1 stycznia 2003 r., uchylenie prawomocnej decyzji w sprawie objęcia ubezpieczeniem społecznym lub ustania ubezpieczenia mogło nastąpić w trybie wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 145 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., II UK 359/03, OSNP 2004 nr 24, poz. 425). Ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania stwierdzonego ostateczną decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie obowiązującego obecnie art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest instytucją odrębną od wznowienia postępowania administracyjnego, wprowadzoną zamiast wznowienia postępowania administracyjnego, a jej regulacja jest wyczerpująca, co wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania (por. między innymi motywy uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2005 r., II UZP 15/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 176). Podobnie przyjął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 października 2009 r., III UK 38/09 (LEX nr 560872) i w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2011 r., III UZP 1/11 (OSNP 2012, nr 5-6, poz. 68) na tle analogicznego unormowania zawartego w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

W świetle tego stanowiska wniosek „o wznowienie postępowania” w indywidualnej sprawie zakończonej uprzednio prawomocną decyzją organu rentowego dotyczącą przebiegu ubezpieczeń (art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń), z powołaniem się na „nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji”, podlega rozpoznaniu w trybie przewidzianym w art. 83a ust. 1 lub 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, a nie na podstawie art. 145 k.p.a. Ani organ rentowy, ani sąd ubezpieczeń społecznych nie jest związany podstawą prawną wskazaną we wniosku „o wznowienie postępowania”, bowiem wystarczającą przesłanką zastosowania art. 83a ust. 1

ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest wskazanie przez stronę przyczyn „wznowienia” odpowiadających podstawom ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania wymienionym w tym przepisie.

Artykuł 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie określa granic czasowych wydania decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją organu rentowego, co oznacza, że może ona być wydana w każdym czasie, jeżeli zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym przepisie (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., III UK 86/08, OSNP 2010, nr 21-22, poz. 268 oraz z dnia 9 marca 2011 r., III UK 86/10, LEX nr 818611).

W związku z powyższym organ rentowy wadliwie uchylił się od rozważenia kwestii, czy zaistniały podstawy do ponownego ustalenia prawa i zobowiązania objętego decyzją z dnia 10 listopada 2005 r., powołując się na przekroczenie terminu wynikającego z art. 148 § 1 k.p.a., a sądy obu instancji, akceptując to rozstrzygnięcie, powieliły to uchybienie.

Błędny jest również pogląd Sądu drugiej instancji, że decyzja prawomocna to wyłącznie taka decyzja, od której „strona złożyła odwołanie do sądu i taka decyzja po rozpoznaniu sprawy staje się prawomocna”. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ostateczna decyzja organu rentowego staje się prawomocna, po pierwsze, z upływem terminu do jej zaskarżenia do sądu ubezpieczeń społecznych (decyzja niezaskarżona), po drugie, wtedy, kiedy sąd ubezpieczeń społecznych prawomocnym wyrokiem oddali odwołanie.

W obu tych sytuacjach ustawodawca przewidział odrębny tryb postępowania. W przypadku decyzji niezaskarżonej do sądu organ rentowy ma uprawnienie do samodzielnego ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania (ust. 1), natomiast jeśli sprawa została zakończona prawomocnym wyrokiem sądu, organ rentowy może wydać samodzielnie decyzję tylko na korzyść strony, w przeciwnym razie musi wystąpić do sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania (ust. 3).

Natomiast przewidziana w art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych możliwość zmiany, uchylecia lub unieważnienia z urzędu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania

administracyjnego, odnosi się do art. 154 k.p.a. (decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony), art. 155 k.p.a. (decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony) oraz art. 156 k.p.a. (stwierdzenie nieważności decyzji).

W rezultacie potwierdził się powołany w podstawach kasacyjnych zarzut naruszenia art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez jego niezastosowanie w niniejszej sprawie. Trafnie też wywodzi skarżąca, że w następstwie tego uchybienia Sąd drugiej instancji (także Sąd pierwszej instancji) nie zajął się istotą sprawy, tzn. nie zbadał, czy powołane przez wnioskodawczynię przesłanki uzasadniają ponowne rozstrzygnięcie kwestii objętej decyzją z dnia 10 listopada 2005 r.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.