

## POSTANOWIENIE

Dnia 4 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Roman Kuczyński

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z wniosku R. C.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 lipca 2013 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 18 marca 2013 r.,

"Czy Sąd powszechny jest właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji administracyjnej odmawiającej wszczęcia z urzędu postępowania (na podstawie art. 83 a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn.: z 2009 r., Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w sprawie unieważnienia decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczących stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu i wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, od których nie zostało złożone odwołanie od właściwego Sądu powszechnego?"

**odmawia podjęcia uchwały.**

### UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 18 marca 2013 r. Sąd Apelacyjny w sprawie R. C. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienie prawne: „czy sąd powszechny jest

właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji administracyjnej odmawiającej wszczęcia z urzędu postępowania (na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w sprawie unieważnienia decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczących stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu i wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, od których nie zostało złożone odwołanie do właściwego sądu powszechnego?”

Przedstawione Sądowi Najwyższemu pytanie prawne powstało w następującym stanie faktycznym.

Sąd Okręgowy - Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T. postanowieniem z dnia 8 stycznia 2013 r. stwierdził swoją niewłaściwość i sprawę z odwołania R. C. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w T. z dnia 9 listopada 2012 r. i z dnia 9 listopada 2012 r. przekazał Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w T., wskazując że w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej i stąd, na mocy art. 464 § 1 k.p.c., zaistniała konieczność przekazania sprawy do rozpoznania na drodze postępowania administracyjnoprawnego.

W sprawie ustalono, że w dniu 4 października 2012 r. R. C. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności dwóch decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T., tj. decyzji z dnia 14 grudnia 2011 r. dotyczącej stwierdzenia podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz decyzji wymiarowej z dnia 13 marca 2012 r. określającej wysokość należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Organ rentowy, rozpoznając ten wniosek, wydał w dniu 9 listopada 2012 r. dwa rozstrzygnięcia w formie decyzji odmawiających wszczęcia postępowania. Nadto ZUS stwierdził, że R. C. nie wniósł odwołania od decyzji z dnia 14 grudnia 2011 r., wniósł zaś odwołanie od decyzji z dnia 13 marca 2012 r., rozpoznane nieprawomocnym wyrokiem Sądu Okręgowego w T. wydanym w sprawie o sygn. akt IV U .../12. Jako podstawę rozstrzygnięcia wniosku Zakład powołał przepisy art. 83a ust. 2, art. 83b ust. 1 i art. 123 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej jako ustawa systemowa).

W uzasadnieniu swego stanowiska Sąd pierwszej instancji zaznaczył, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wydając zaskarżone w niniejszym postępowaniu decyzje, powołał się na treść przepisu art. 83b ust. 1 ustawy systemowej jako na regulację dotyczącą formy zaskarżonych rozstrzygnięć, podczas gdy powołany przepis nie ma zastosowania we wstępnym stadium mającym na celu zbadanie dopuszczalności wszczęcia postępowania w określonej sprawie. Przepis art. 83b ustawy systemowej odnosi się do rozstrzygnięć „kończących postępowanie” oraz do wydanych „w trakcie postępowania”, podczas gdy odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego nie może być utożsamiana z rozstrzygnięciem kończącym to postępowanie, ani też uznana za rozstrzygnięcie wydane w toku postępowania, odnosi się bowiem do wstępnej fazy wszczęcia postępowania, a postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji jako postępowanie nadzwyczajne nie jest kontynuacją rozpoznawania sprawy będącej przedmiotem decyzji. Do wydania decyzji w przedmiocie nieważności decyzji niezbędne jest bowiem stwierdzenie jej wad wymienionych w art. 156 k.p.a. Postępowanie w przedmiocie nieważności decyzji jest zatem samodzielnym odrębnym postępowaniem, a we wstępnym jego stadium Zakład nie może dokonywać oceny kwestii merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy.

Dodatkowo Sąd Okręgowy zważył, że skoro przepisy ustawy systemowej jako uregulowania odrębne nie określają formy rozstrzygnięcia wydawanego we wstępnym stadium, to zgodnie z regułą określoną w art. 180 k.p.a., w sprawie powinien mieć zastosowanie art. 61a k.p.a., wprowadzający po raz pierwszy do systemu prawnego instytucję odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego oraz określający przyczyny, z jakich postępowanie administracyjne nie może być wszczęte. W obecnym stanie prawnym w przypadku niedopuszczalności wszczęcia postępowania Zakład powinien wydać rozstrzygnięcie w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. W takiej sytuacji Sąd pierwszej instancji uznał, że wniesione przez R. C. odwołania pozwany powinien potraktować jako zażalenia, do rozpoznania których właściwym jest organ nadrzędny – Prezes ZUS (art. 66 ust. 5 w związku z art. 123 ustawy systemowej).

Jednocześnie w uzasadnieniu postanowienia Sąd Okręgowy poczynił rozważania w zakresie zasadności (dopuszczalności) zaskarżenia decyzji

administracyjnej wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji, do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, powołując się na bogate w tej mierze orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych, tj. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10; postanowienia z dnia 11 stycznia 2012 r., II GSK 1334/11, II GSK 1436/11 i II GSK 1438/11 oraz postanowienie z dnia 9 lutego 2012 r., II GSK 1464/11. Sąd podkreślił, że w jego ocenie nie jest prawidłowym prezentowane w judykaturze stanowisko zrównujące rozstrzygnięcia proceduralne i merytoryczne w zakresie możliwości ich zaskarżenia do sądu powszechnego. Zdaniem Sądu, tylko drugie z nich winny być kierowane na drogę sądowego postępowania odwoławczego w trybie przepisów procedury cywilnej. Za naruszającą istotę kontroli sądownictwa powszechnego nad decyzjami administracyjnymi należy bowiem, zdaniem tego Sądu, uznać objęcie nią również aspektów proceduralnych ich wydawania, tym bardziej, że oparte są one na odmiennych zasadach postępowania administracyjnego wprowadzonych nowelą z dnia 3 grudnia 2010 r. i jako takie powinny być kontrolowane w postępowaniu do tego przeznaczonym, na ścieżce sądownictwa administracyjnego. Sąd Ubezpieczeń Społecznych powołany jest do czuwania nad merytoryczną kontrolą decyzji organów rentowych wydawanych w zakresie wymienionym w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, tj. decyzji w zakresie praw i obowiązków członków systemu ubezpieczeń społecznych, względnie interwencji w przypadku niewydania takich decyzji (art. 83 ust. 3 ustawy).

Zażalenie na powyższe postanowienie wywiódł organ rentowy, zaskarżając je w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów prawa procesowego przez błędne zastosowanie art. 464 § 1 k.p.c., co polegało na stwierdzeniu niedopuszczalności drogi sądowej i przekazaniu sprawy do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w T.

Sąd Apelacyjny uznał, że w sprawie pojawiło się zacytowane na wstępie zagadnienie prawne w rozumieniu art. 390 k.p.c., budzące poważne wątpliwości.

W swej argumentacji Sąd odwoławczy w pierwszej kolejności odwołał się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10. Zdaniem Sądu, w

jej uzasadnieniu Sąd Najwyższy nie dał jednoznacznej odpowiedzi w zakresie tego, czy decyzja w przedmiocie nieważności decyzji, o której mowa w sentencji, to każda decyzja wydana w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności, czy tylko decyzja merytoryczna - co mogłyby sugerować zawarte w uzasadnieniu uchwały argumenty – rozstrzygająca w przedmiocie nieważności (stwierdzająca nieważność decyzji lub odmawiająca stwierdzenia nieważności decyzji). Sąd Najwyższy podkreślił bowiem – na gruncie zakresu spraw dotyczących ubezpieczeń społecznych – że „w rozpatrywanym zagadnieniu chodzi o „unieważnienie” poprzednio wydanej decyzji w sprawie ubezpieczeń społecznych. Jeżeli prawo lub obowiązek stwierdzone było decyzją, to jej „unieważnienie”, chociaż odnosi się do decyzji „unieważnionej”, to przecież odnosi się także, a nawet przede wszystkim, do prawa lub obowiązku poprzednio stwierdzonego”. Sąd drugiej instancji zauważył jednak, że istnieją co do tego wątpliwości, wyrażone w zdaniu odrębnym do tej uchwały, w którym wyjaśniono, że sprawa o stwierdzenie nieważności decyzji swoją podstawę materialnoprawną bierze z ustawy procesowej – Kodeksu postępowania administracyjnego, a jej istota w ogóle nie dotyczy zakresu ubezpieczeń społecznych; nie można więc jej uznać za dotyczącą ubezpieczeń społecznych. W takiej sprawie nie dochodzi bowiem do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy ubezpieczeniowej materialnej. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej jest więc samodzielnym postępowaniem administracyjnym ograniczającym się do ustalenia, czy decyzja dotknięta jest jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 pkt. 1 – 7 k.p.a. A zatem decyzja o stwierdzeniu nieważności decyzji nie odnosi się do prawa lub obowiązku stwierdzonego poprzednią decyzją, tj. nie dotyczy przedmiotu, o którym mowa tak w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, jak i w art. 476 § 2 k.p.c.

Sąd Apelacyjny, mając na uwadze uchwałę w sprawie I UZP 3/10 zdaje sobie sprawę, że polemika byłaby niedopuszczalna. Podkreślił jednak, że jego wątpliwości dotyczą jedynie sytuacji, gdy przedmiotem analizy stają się wyłącznie kwestie formalne związane z wydanym przez organ administracyjny rozstrzygnięciem w przedmiocie odmowy wszczęcia z. urzędu postępowania w przedmiocie unieważnienia decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczących stwierdzenia podlegania ubezpieczeniu społecznemu i wymiaru

składek na ubezpieczenie społeczne, od których nie zostało złożone odwołanie do właściwego sądu powszechnego.

W dalszej kolejności Sąd drugiej instancji dokonał przeglądu stanowisk wyrażanych w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym co do zasady przyjmuje się, że od każdej decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do sądu powszechnego. Dostrzegł jednak, że w wyroku z dnia 18 kwietnia 2012 r., II GSK 347/11 – wydanym już po uchwale Sądu Najwyższego w sprawie I UZP 3/10 – NSA uznał, że w sprawie administracyjnej, zakończonej decyzją odmawiającą wszczęcia postępowania o unieważnienie ostatecznej decyzji administracyjnej, badaniu podlegają jedynie przesłanki wszczęcia takiego postępowania, nie zaś określone w art. 156 § 1 k.p.a. przesłanki unieważnienia decyzji.

Po przeanalizowaniu prezentowanych w judykaturze poglądów Sąd Apelacyjny wskazał, że skłonny jest ostatecznie przychylić się do stanowiska zaprezentowanego przez Sąd Okręgowy, zgodnie z którym nie jest możliwe zrównanie w zakresie ustalenia organu właściwego do rozpoznania środka zaskarżenia – wydawanych przez organ administracyjny – jakim jest ZUS - rozstrzygnięć proceduralnych oraz merytorycznych. W ocenie tego Sądu, na drogę postępowania odwoławczego powinny być kierowane wyłącznie orzeczenia merytoryczne. Ponieważ jednak kwestia ta budzi wątpliwości, zasadne jest przedstawienie tego problemu prawnego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Pytanie prawne, przedstawione przez Sąd Apelacyjny co do treści nie pokrywa się z tezą mającej moc zasady prawnej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011, nr 17 – 18, poz. 233). W ocenie Sądu Najwyższego, problem przedstawiony przez ten Sąd da się jednak rozstrzygnąć dzięki argumentacji przedstawionej w tej uchwale. Nie przekonuje założenie Sądu Apelacyjnego, że w uchwale Sąd Najwyższy nie dał jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy decyzja wydana w przedmiocie nieważności decyzji to tylko decyzja merytoryczna, czy każda decyzja wydana w

postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności. Sąd Najwyższy podkreślił bowiem w uzasadnieniu uchwały, że „zasada trybu odwoławczego ustanowionego w systemie ubezpieczeń społecznych polega na tym, że od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Nie ma tu administracyjnego postępowania w jego - według Kodeksu postępowania administracyjnego koniecznych - stadiach instancyjnych, nie ma też nadzwyczajnych weryfikacji decyzji wadliwych, w specjalnych - również dwuinstancyjnych - trybach. Wszystko na etapie postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest odwołanie do sądu (por. art. 83 ust. 2), które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których ZUS wydał decyzje, na drogę postępowania sądowego. Tak samo jednolicie jest skonstruowana zasada działania Zakładu (Zakład wydaje decyzje) jak i zasada drogi sądowej jako sposobu zaskarżenia decyzji do sądu”.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały zaakcentował, że te podstawowe zasady trybu odwoławczego dotyczą wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie indywidualnych spraw, z wyjątkami wymienionymi enumeratywnie w ustawie systemowej. Wskazał też, że w sprawach ubezpieczeń społecznych „unieważnienie decyzji ostatecznej nie zostało poddane trybowi przewidzianemu w Kodeksie postępowania administracyjnego dla nadzwyczajnego postępowania organu wyższego stopnia (od którego przysługiwałoby odwołanie do organu stopnia jeszcze bardziej wyższego). W sprawach ubezpieczeń społecznych nie ma takiego dystansu (rozerwania związku) między decyzją ostateczną a decyzją w przedmiocie jej unieważnienia. Ta druga zostaje podjęta nie w nadzwyczajnym postępowaniu, ale przez ten sam organ (Zakład), który wydał decyzję ostateczną i - jeżeli nie była ona przedmiotem postępowania sądowego - może ją unieważnić, jeżeli jest sprzeczna z prawem według powodów sprzeczności określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego”. Stosownie bowiem do art. 83a ustawy systemowej, Zakład wydaje decyzje o ponownym ustaleniu prawa lub zobowiązania stwierdzonego poprzednio decyzją ostateczną (ust. 1) oraz dotyczące uchylenia zmiany lub unieważnienia na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (ust. 2). W tej regulacji, jak wskazał Sąd

Najwyższy w motywach uchwały, „uzupełniona została egzemplifikacja zasady wydawania przez Zakład decyzji w sprawach indywidualnych o określone decyzje, które także mieszczą się w zakresie indywidualnych spraw dotyczących przedmiotów przykładowo wymienionych w pięciu punktach art. 83 ust. 1 ustawy, ale ponadto mają określoną kwalifikację procesową”.

W konsekwencji, zdaniem Sądu Najwyższego w składzie powiększonym, wyrażonym również w sentencji uchwały, odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych przysługuje także od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji. Pojęcie „decyzji w przedmiocie nieważności decyzji” jest szersze od pojęcia „stwierdzenie nieważności decyzji”, czy też „odmowa stwierdzenia nieważności decyzji”, a zatem może być bez wątpienia odniesione do odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, bo jest to rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności decyzji.

Stosownie do art. 83b ust. 1 ustawy systemowej, Zakład wydaje decyzje także w takich przypadkach, które według Kodeksu postępowania administracyjnego załatwiane są postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie. Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w postępowaniu administracyjnym następuje w formie postanowienia (art. 61a § 1 k.p.a.). Postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, wobec czego, stosownie do przytoczonego wyżej art. 83b ust. 1 ustawy systemowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje w tym zakresie decyzję, która jest decyzją w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji. Biorąc pod uwagę przytoczoną powyżej argumentację zawartą w uzasadnieniu uchwały powiększonego składu Sądu Najwyższego, można zatem stwierdzić, że przysługuje od niej odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, skoro, jak wynika z motywów uchwały, taka jest droga odwoławcza od wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (z wyjątkami wymienionymi w ustawie systemowej), a więc również od decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c., sąd drugiej instancji może przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne



wątpliwości. W takiej sytuacji, gdy przedstawione przez Sąd drugiej instancji wątpliwości zostały już rozstrzygnięte we wcześniejszej uchwale Sądu Najwyższego uznać zaś należy, że wątpliwości takich nie ma, co uzasadnia odmowę podjęcia uchwały (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 8 kwietnia 1998 r., III CZP 6/98, LEX nr 50674, z dnia 25 listopada 2005 r., I UZP 3/05, OSNP 2006, nr 15-16, poz. 253, czy z dnia 13 czerwca 2006 r., II UZP 6/06, LEX nr 189258).

Z tych względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.