



Sygn. akt II UK 242/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 8 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jerzy Kuźniar (przewodniczący)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec (sprawozdawca)

w sprawie z wniosku J. S.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z.  
przy udziale zainteresowanego Biura Usług Finansowo - Księgowych M. S. w Z.  
o odmowę wszczęcia postępowania w sprawie unieważnienia decyzji,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 8 stycznia 2014 r.,  
skargi kasacyjnej wnioskodawcy od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 13 grudnia 2012 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

### **UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia 15 września 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych - Oddział w Z. stwierdził, że J. S. nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w okresach od 1 listopada 2005 r. do 19 marca 2008 r. oraz od 20 marca 2008 r. do dnia wyrejestrowania jako osoba wykonująca pracę nakładczą na rzecz Biura Usług Finansowo-Księgowych – M. S. z siedzibą w Z. W dniu 26

stycznia 2011 r. wnioskodawca za pośrednictwem organu rentowego złożył skargę do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w W., domagając się unieważnienia decyzji z dnia 15 września 2008 r. z tej przyczyny, że została ona wydana z naruszeniem wskazanych w skardze przepisów proceduralnych oraz przepisów prawa materialnego. Decyzją z dnia 14 marca 2011 r. organ rentowy odmówił wszczęcia postępowania nieważnościowego z powodu jego niedopuszczalności. Traktując pismo wnioskodawcy z dnia 4 kwietnia 2011 r. jako odwołanie od tej decyzji, organ rentowy przekazał je do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Z., który z kolei postanowieniem z dnia 14 października 2011 r. sprawę z odwołania od decyzji organu rentowego z dnia 14 marca 2011 r. odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 15 września 2008 r. przekazał do rozpoznania - jako właściwemu - Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w W. Na skutek zażalenia organu rentowego Sąd Apelacyjny postanowieniem z dnia 10 stycznia 2012 r. uchylił zaskarżone postanowienie.

Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2012 r. Sąd Okręgowy w Z. oddalił odwołanie wnioskodawcy dodatkowo ustalając, że jego odwołanie od decyzji organu rentowego z dnia 15 września 2008 r. zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego w Z. z dnia 30 kwietnia 2010 r., a apelację wnioskodawcy od tego rozstrzygnięcia oddalił Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 22 marca 2011 r., ... 1042/10.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego wydanej na podstawie art. 83a ust. 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.; dalej: „ustawa systemowa”) w przedmiocie nieważności decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych droga sądowa jest dopuszczalna. Wnioskodawca nie sformułował żadnych konkretnych zarzutów do decyzji organu rentowego z dnia 14 marca 2011 r., podnosząc jedynie, że organ ten nie jest właściwy do podejmowania decyzji w kwestii stwierdzenia nieważności decyzji. W ocenie Sądu pierwszej instancji, decyzja organu rentowego jest prawidłowa, gdyż ze stanowiącego podstawę jej wydania art. 83a ust. 2 ustawy

systemowej jasno wynika, że w sprawach, w których zostało wniesione odwołanie do sądu powszechnego od decyzji organu rentowego, jej zmiana, uchylenie czy też unieważnienie w tym trybie nie są możliwe. Nie można zatem w ten sposób unieważnić decyzji, od której wniesiono odwołanie do właściwego sądu, a taką decyzją była bez wątpienia decyzja organu rentowego z dnia 15 września 2008 r.

Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2012 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację wnioskodawcy od powyższego wyroku, dzieląc ustalenia dokonane przez Sąd pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny wskazał, że decyzje wydawane na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej są decyzjami z zakresu ubezpieczeń społecznych (tak w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 i uchwale z dnia 19 lutego 2008 r., II UZP 8/07 oraz wyroku z dnia 16 września 2009 r., I UK 109/09). Decyzje, o których mowa w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej podejmowane są z urzędu, jednakże nie oznacza to, że strona zainteresowana zmianą lub uchyleniem ostatecznej decyzji organu rentowego nie może składać wniosku o wszczęcie postępowania z urzędu (tak Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 28 marca 2012 r., III AUa 1527/11). Zaskarżoną decyzją organ rentowy, działając z urzędu, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 15 września 2008 r., wskazując za podstawę rozstrzygnięcia art. 83a ust. 2 ustawy systemowej. W ocenie Sądu drugiej instancji, stanowisko to musi być uznane za trafne, gdyż od decyzji z dnia 15 września 2008 r. zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu ubezpieczeń społecznych.

W skardze kasacyjnej wnioskodawca zarzucił naruszenie: 1) art. 83a ust. 1 i 2 ustawy systemowej w związku z art. 158 § 1 i art. 104 k.p.a. w związku z art. 378 § 1 k.p.c., przez wadliwe przyjęcie, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie unieważnienia jego decyzji z dnia 15 września 2008 r., podczas gdy organ ten, podejmując się rozpatrzenia sprawy w formie decyzji administracyjnej, a więc co do jej istoty, winien był wszcząć postępowanie w sprawie i dopiero w wyniku jego przeprowadzenia wydać decyzję merytoryczną, a w konsekwencji - nierozpoznanie istoty sprawy; 2) art. 391 § 1 w związku z art. 328 § 2 k.p.c., przez „nieodniesienie

się w uzasadnieniu wyroku do uzasadnienia zarzutów apelacji podniesionego podczas rozprawy odwoławczej”.

Wskazując na powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentownemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Skarga kasacyjna jest nieusprawiedliwiona z uwagi na bezzasadność podniesionych w niej zarzutów.

W myśl art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, 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. W mającej moc zasady prawnej uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011, nr 17-18, poz. 233) Sąd Najwyższy stwierdził, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Powołując się na tę uchwałę i nie wyciągając żadnych wniosków z motywów jej podjęcia, Sądy obu instancji uznały za przedmiot sprawy prawidłowość decyzji organu rentowego odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Tymczasem co prawda wyposażenie sądu ubezpieczeń społecznych w kompetencję rozstrzygania spraw ubezpieczenia społecznego dotyczy każdej sprawy wymienionej w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, także sprawy wynikającej z odwołania od decyzji w przedmiocie unieważnienia decyzji (art. 83a ust. 2), jednakże w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale - przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego - rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu

rentowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2012 r., II UK 164/12, OSNP 2013, nr 21-22, poz. 261). Oznacza to, że w takiej sprawie sąd nie może poszukiwać rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego (szerzej - postępowania przed organem rentowym) i oddalić wyartykułowane w odwołaniu żądanie wszczęcia postępowania unieważnieniowego lub stwierdzenia nieważności decyzji z powołaniem się na to, że organ rentowy nie naruszył wiążących go przepisów postępowania, lecz orzeczenie takie powinno wskazywać w swojej podstawie właściwe przepisy prawa materialnego i - nawiązując do sformułowanych w nich warunków nabycia prawa lub nałożenia obowiązku - wyjaśnić merytoryczną przyczynę oddalenia odwołania (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012, nr 19-20, poz. 252).

Skarga kasacyjna nie może jednak zostać uwzględniona, gdyż z konstrukcji zarzutów kasacyjnych i ich uzasadnienia wynika, że zarzut nierozpoznania istoty sprawy skarżący odnosi nie do postępowania sądowego, ale administracyjnego. Mianowicie, zdaniem skarżącego, istotny w sprawie był rodzaj decyzji, jaką wydał Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Odmawiając wszczęcia postępowania nieważnościowego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej organ rentowy nie wydał bowiem decyzji merytorycznej, która podlegałaby kontroli sądu na podstawie art. 83 ust. 2 tej ustawy, chociaż odmowa ta nie nastąpiła w formie postanowienia (art. 61a k.p.a.), ale w drodze decyzji zastrzeżonej dla rozpatrzenia sprawy co do istoty (art. 158 § 1 i art. 104 k.p.a.). W konsekwencji, w ocenie skarżącego, „cała niniejsza sprawa od początku dotknięta jest błędem formalnym”, gdyż rozstrzygnięcia, które zapadły przed Sądami obu instancji mają charakter merytoryczny, odnoszący się do treści art. 83a ust. 2 ustawy systemowej i analizy przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji w tym trybie, podczas gdy „nie istniał przedmiot takiej oceny ze względu na fakt, że organ rentowy w ogóle odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego i uczynił to w formie decyzji”, zaś Sąd drugiej instancji nie rozpoznał zarzutów apelacji w zakresie naruszenia wskazanych przepisów postępowania przed organem rentowym (art. 378 § 1 k.p.c.) i nie odniósł się do nich w uzasadnieniu orzeczenia (art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.). W istocie skarżącemu chodzi zatem o to, że Sądy obu instancji orzekły

merytorycznie w sprawie, w której organ rentowy nie wydał decyzji merytorycznej (co do istoty), a więc decyzji stwierdzającej nieważność, odmawiającej stwierdzenia nieważności lub stwierdzającej wydanie decyzji z dnia 15 września 2008 r. z naruszeniem prawa.

Niezależnie od tego, że uszło uwadze skarżącego, iż w dacie wydania zaskarżonej decyzji (14 marca 2011 r.) obowiązywał art. 157 § 3 k.p.a. (uchylony z dniem 11 kwietnia 2011 r.), zgodnie z którym odmowa wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji następowała w drodze decyzji, a zatem przepis ten stanowił podstawę orzekania przez organ rentowy o niedopuszczalności wszczęcia postępowania nieważnościowego w takiej sprawie oraz że decyzja odmawiająca wszczęcia takiego postępowania jest decyzją w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, od której przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 czerwca 2013 r., I OPS 1/13, ONSAiWSA 2013, nr 5, poz. 75 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2013 r., II UZP 5/13, dotychczas niepublikowane), to zaprezentowana przez skarżącego konstrukcja zarzutów kasacyjnych nie może być skuteczna. Należy bowiem mieć na uwadze, że od momentu wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji organu rentowego, o której stanowi art. 83 ust. 1 k.p.c., sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 1 k.p.c.). Z uwagi na zasadę orzekania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego, wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania. Skoro sąd orzekający w sprawach ubezpieczeń społecznych może stosować jedynie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, to w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna musi się opierać na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 w związku z art. 1 k.p.c.). Z tego też względu art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, nie będąc ani przepisem postępowania cywilnego, ani przepisem prawa materialnego, nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14

lutego 2008 r., I UK 206/07, OSNP 2009, nr 9-10, poz. 125). Podstawy takiej nie mogą również stanowić powoływane przez skarżącego w związku z tym przepisem przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Skarżący - koncentrując się wyłącznie na niewzięciu pod uwagę przez Sąd drugiej instancji wad postępowania przed organem rentowym - nie wskazuje natomiast w podstawach kasacyjnych przepisów prawa materialnego, z których miałyby wynikać jego materialnoprawne żądanie stanowiące istotę sprawy nierozpoznanej przez Sądy obu instancji.

Z powyższych względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c.