



Sygn. akt I UK 84/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 lutego 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska (przewodniczący)
SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z odwołania W. N.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych
o podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej
działalności gospodarczej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 16 lutego 2016 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 2 października 2014 r.,

**I. uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok
Sądu Okręgowego w K. z dnia 24 kwietnia 2013 r., oraz decyzję
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 czerwca 2012 r. i
sprawę przekazuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do
ponownego rozpoznania;**

**II. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz W.
N. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu
kosztów procesu za wszystkie instancje.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 2 października 2014 r., Sąd Apelacyjny – w sprawie z odwołania W. N. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej jako: ZUS) o podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej – oddalił apelację W. N. od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. z dnia 24 kwietnia 2013 r., oddalającego odwołanie W. N. od decyzji organu rentowego z dnia 6 czerwca 2012 r., w której ZUS stwierdził, że W. N. nie podlega od 4 kwietnia 2011 r. obowiązkowym ubezpieczeniom: emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu oraz dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

Sąd Apelacyjny – rozpoznając zarzut apelacji ubezpieczonego wskazujący, że kierownik wydziału ubezpieczeń i składek Oddziału ZUS, W. K., która w imieniu organu rentowego podpisała zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję, w dniu 6 czerwca 2012 r. nie posiadała ważnego upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu organu rentowego – wskazał na stanowisko ZUS, że podpisana pod tą decyzją jako działająca w imieniu organu rentowego W. K., posiada upoważnienie do wydawania decyzji, wystawione w dniu 6 sierpnia 2008 r., opatrzone numerem [...]. Zostało ono wystawione w okresie obowiązywania statutu ZUS z dnia 18 lutego 2008 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 164), nadanego organowi rentowemu przez Prezesa Rady Ministrów w wykonaniu delegacji ustawowej, zawartej w art. 74 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Przepis art. 74 ust. 5 tej ustawy został zmieniony z dniem 21 maja 2009 r. przez art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 68, poz. 574) w ten sposób, że jako organ upoważniony do nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych został wskazany minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, który nadania tego dokonuje na wniosek prezesa Zakładu, zaopiniowany przez radę nadzorczą Zakładu. Zgodnie z art. 4 ustawy zmieniającej z dnia 3 kwietnia 2009 r. dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zachowały moc do dnia wejścia w życie

przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 74 ust. 5 tej ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z 3 kwietnia 2009 r. Oznacza to, że po dniu 21 maja 2009 r. nadal obowiązywał dotychczasowy statut ZUS, aż do wydania nowego statutu, co nastąpiło rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 18, poz. 93).

W ocenie Sądu Apelacyjnego – na co zwrócił uwagę organ rentowy – wskazane zmiany legislacyjne w żaden sposób nie przewidywały wygaśnięcia ani zmiany uprzednio udzielonych pracownikom organu rentowego upoważnień do wydawania decyzji. Z informacji udzielonej przez organ rentowy wynika, że W. K. nadal pozostaje w stosunku pracy z ZUS, a jej wskazane wyżej upoważnienie nie zostało ani odwołane, ani zmienione. W konsekwencji Sąd Apelacyjny stwierdził, że zaskarżona decyzja została wydana w imieniu organu rentowego przez osobę do tego upoważnioną.

Również pozostałe zarzuty apelacji Sąd uznał za nieuzasadnione.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego ubezpieczony zaskarżył skargą kasacyjną w całości. Skargę oparto na obydwu podstawach kasacyjnych określonych w art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucono błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 1, art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez:

- uznanie, że ubezpieczony w spornym okresie nie prowadził działalności gospodarczej i nie podlegał w kontrolowanym okresie ubezpieczeniom społecznym, pomimo tego, że ubezpieczony świadczył usługi na rzecz swoich klientów i uzyskiwał z tego tytułu przychody, uzyskiwał przychody z odsetek na kontach firmowych i premie bankowe za utrzymywanie stanu konta w odpowiedniej wysokości, inwestował we własnym imieniu i na własny rachunek na rynku papierów wartościowych i funduszy inwestycyjnych, ponosił koszty działalności;

- przyjęcie, że ubezpieczony w spornym okresie nie prowadził działalności gospodarczej, albowiem nie mogło jej stanowić wynajmowanie przez

ubezpieczonego w ramach prowadzonej działalności gospodarczej garażu na rzecz osoby trzeciej, jeżeli stanowi on własność ubezpieczonego, podczas gdy Sekcja L Schematu Klasyfikacji zawarta w Załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) potwierdza, że działalnością gospodarczą może być też wynajmowanie własnych nieruchomości, a w konsekwencji bezzasadne przyjęcie, że ubezpieczony nie podlegał w kontrolowanym okresie ubezpieczeniom społecznym.

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucono naruszenie:

a) art. 1 i art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 7 i art. 10 Konstytucji RP w związku z art. 16 k.p.a. przez brak zastosowania zasady związania sądu cywilnego ostateczną decyzją administracyjną i zasady trwałości decyzji administracyjnej, a w konsekwencji pominięcie w zaskarżonym wyroku faktu wydania przez organ rentowy decyzji nr 218 z 4 maja 2011 r. rozstrzygającej ostatecznie o podleganiu przez ubezpieczonego obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, wypadkowemu i dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 4 kwietnia 2011 r.;

b) art. 1 i art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez naruszenie zasady podziału władz, polegające na przyjęciu, że zaskarżona decyzja została wydana w trybie wznowienia postępowania uregulowanego art. 83a ustawy systemowej w sytuacji, gdy jako podstawę prawną wydania decyzji organ rentowy wskazał art. 83 ust. 1 u.s.u.s.;

c) art. 1 i art. 2 § 3 k.p.c. w związku z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 83 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez przyjęcie, z naruszeniem zasady podziału władz, że organ rentowy był uprawniony do wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją i ponownego ustalenia podlegania przez ubezpieczonego ubezpieczeniom społecznym w okresie objętym uprzednio ostateczną decyzją, w sytuacji gdy nie zostały przedłożone nowe dowody ani też nie ujawniono okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które miałyby wpływ na podleganie ubezpieczonego ubezpieczeniom;

d) art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku w sposób utrudniający kontrolę instancyjną,

tj. przez brak wskazania podstawy prawnej z przytoczeniem i wyjaśnieniem przepisów prawa uzasadniających przyjęcie przez Sąd, że ubezpieczony nie prowadził działalności gospodarczej, a działania ubezpieczonego miały na celu stworzenie pozorów prowadzenia przez niego działalności gospodarczej;

e) art. 365 i art. 366 k.p.c. przez przyjęcie, że sądy obydwu instancji nie były związane: - wyrokiem Sądu Okręgowego w K. z 27 marca 2012 r., sygn. akt XI U .../11 oraz wyrokiem Sądu Apelacyjnego z 16 stycznia 2013 r., sygn. akt III AUa .../12, którymi sądy te ustaliły, że decyzją z 4 maja 2011 r. organ rentowy stwierdził, że ubezpieczony od 4 kwietnia 2011 r. podlega obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, wypadkowemu, a także dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu oraz stwierdziły, że ubezpieczony w okresie od 1 października 2008 r. prowadził działalność gospodarczą; - prawomocnym wyrokiem Sądu Rejonowego w S. z 2 kwietnia 2010 r., sygn. akt V P .../09, którym sąd ten przyznał ubezpieczonemu prawo do zasiłku chorobowego za okresy od 6 do 1 maja 2009 r. oraz od 14 maja do 29 czerwca 2009 r.;

f) art. 378 § 1 k.p.c. przez nierozpoznanie wszystkich zarzutów i wniosków apelacji ubezpieczonego;

g) art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oraz w związku z art. 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez brak uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, w sytuacji gdy upoważnienie pracownika organu rentowego do wydania zaskarżonej decyzji wygasło wraz z uchyleniem Statutu ZUS z 2008 r., a w konsekwencji zaskarżona decyzja była obarczona wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieusuwalną w toku postępowania sądowego;

h) art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. przez brak uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, w sytuacji gdy w obrocie prawnym pozostawała ostateczna decyzja administracyjna z 4 maja 2011 r. rozstrzygająca

ostatecznie o przedmiocie sprawy, a w konsekwencji zaskarżona decyzja była obarczona wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. nieusuwalną w toku postępowania sądowego.

Skarżący wniósł o: uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania wraz z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, a w przypadku uznania, że spełnione są przesłanki z art. 398¹⁶ k.p.c. o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie odwołania przez przyjęcie, że ubezpieczony w okresie od 4 kwietnia 2011 r. podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, wypadkowemu oraz dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu; oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz ubezpieczonego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych we wszystkich instancjach oraz w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania; ewentualnie - o oddalenie skargi.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu braku upoważnienia pracownika organu rentowego do wydania zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy wygasło ono wraz z uchyleniem statutu ZUS z 2008 r., a w konsekwencji zaskarżona decyzja była obarczona wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd drugiej instancji ustalił, że pracownik oddziału ZUS, wydający zaskarżoną decyzję, nie miał upoważnienia wydanego na podstawie aktualnego statutu z 2011 r., jednak - w ocenie Sądu - upoważnienie pracownika wydane na podstawie uchylonego statutu ZUS z 2008 r. nie wygasło, albowiem zmiany legislacyjne nie przewidywały wygaśnięcia ani zmiany uprzednio udzielonych upoważnień, a ponadto pracownik podpisujący decyzję pozostawał w zatrudnieniu aż do wydania wyroku.

W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (obecny jednolity tekst:

Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ponadto konieczność stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych wynika też bezpośrednio z przepisu art. 180 § 1 k.p.a., w myśl którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu wedle reguł właściwych dla tej kategorii, a odwołanie pełni rolę pozwu. Postępowanie w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że sąd ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12 i wskazane tam orzecznictwo). Dodatkowo należy wskazać, że możliwość przekazania sprawy do rozpoznania organowi rentowemu przez sąd pierwszej instancji została ograniczona tylko do dwóch sytuacji, przewidzianych w art. 467 § 4 k.p.c. oraz art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.; poza tym sąd pierwszej instancji obowiązany jest rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. Możliwość przekazania sprawy organowi rentowemu przez sąd drugiej instancji w trybie przepisu art. 477^{14a} k.p.c., powinna być także ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, że nie było możliwe ich naprawienie w postępowaniu sądowym. Dostrzeżenie więc przez sąd pierwszej instancji, że decyzja ZUS była niepodpisana lub wydana bez adekwatnego upoważnienia, może uzasadniać przekazanie (zwrócenie) sprawy do organu rentowego. Również inne istotne wady decyzji ZUS, na przykład brak podstawy prawnej lub brak jej doręczenia ubezpieczonemu, stanowią podstawę do przekazania sprawy organowi rentowemu w celu nadania sprawie właściwego biegu.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przedstawiany jest pogląd, że przyczynami dyskwalifikującymi w stopniu odbierającym decyzji ZUS cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania są na przykład wydanie decyzji przez organ nieuprawniony lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. W takich przypadkach decyzja jest bowiem bezwzględnie nieważna (nieistniejąca prawnie) i nie wywołuje skutków prawnych (konceptcja tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej - por. wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r., I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295 i przytoczone w nim orzecznictwo).

W ocenie Sądu Najwyższego, w obecnym składzie, nie ulega więc wątpliwości, że w niniejszej sprawie o podleganie ubezpieczeniu społecznemu ZUS miał obowiązek stosować przepisy procedury administracyjnej (art. 180 § 2 k.p.a.), mając również na względzie art. 156 § 1 k.p.a., w myśl którego organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: 1) wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości; 2) wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa; 3) dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną; 4) została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie; 5) była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały; 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą; 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. w sprawie I OSK 2317/13 (LEX nr 1574626) wyraził pogląd, że decyzja podpisana przez osobę nieupoważnioną do jej wydania w imieniu organu dotknięta jest wadą nieważności, przy czym taką wadę decyzji kwalifikuje się jako naruszenie przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.) lub rażące naruszenie prawa bądź jako wydanie aktu bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Przeważający jest pogląd, że sam brak powołania się w decyzji na upoważnienie nie pociąga za sobą nieważności decyzji, o ile upoważnienie takie rzeczywiście istniało, co wymaga zbadania przez organ.

Kodeks postępowania administracyjnego wprowadził w art. 268a ogólną regulację, w myśl której organ administracji publicznej może w formie pisemnej

upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Zatem co do zasady dopuszczalne jest scedowanie przez organ uprawnień do wydawania decyzji w jego imieniu na pracowników tego organu. Udzielenie takiego upoważnienia jest czynnością o charakterze wewnętrznym. Nie powoduje ono utraty przez organ udzielający kompetencji do załatwiania sprawy, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, gdyż podmiot upoważniony działa w tym zakresie w imieniu organu i na jego odpowiedzialność. Upoważnienie takie powinno mieć formę pisemną z określeniem daty, od której obowiązuje oraz wskazywać szczegółowo zakres objęty tym upoważnieniem. Niewątpliwie, podpisanie decyzji przez osobę nieupoważnioną należy zaliczyć do tzw. wad kwalifikowanych powodujących jej nieważność. Pracownik działający z upoważnienia organu powinien powołać się w decyzji na posiadane upoważnienie. Aktualnie w orzecznictwie przyjmuje się jednak, że samo niepowołanie się w decyzji na posiadane upoważnienie do wydawania decyzji nie należy utożsamiać z podpisaniem decyzji przez osobę nieupoważnioną, a co za tym idzie nie pociąga to za sobą skutków w postaci nieważności decyzji, o ile upoważnienie takie istniało w dacie wydania tej decyzji.

W myśl art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną i posiada osobowość prawną. Relevantny jest art. 83 ust. 1: Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, a także art. 83b ust. 1: jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję.

W uchwale Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie I UZP 3/10 uznano, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (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.) w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych; i

postanowił nadać jej moc zasady prawnej (OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233). W uzasadnieniu wskazano między innymi, że zgodnie z art. 73 ust. 1 o systemie ubezpieczeń społecznych działalnością Zakładu kieruje i reprezentuje go na zewnątrz Prezes Zakładu. Z uwagi na to, że działalność ZUS realizuje się nie tylko na szczeblu centralnym, lecz również przez terenowe jednostki organizacyjne (art. 67), dla sprawności i płynności działania, w szczególności dla terminowego załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych niezbędne jest korzystanie z systemu pełnomocnictw udzielanych przez reprezentującego Zakład Prezesa ZUS pracownikom jednostek terenowych.

W dniu 11 lutego 2011 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 18, poz. 93), wydane na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.), które nadało Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych statut, stanowiący załącznik do rozporządzenia. Na podstawie § 1 tego statutu Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „Zakładem”, działa na podstawie ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zwanej dalej „ustawą”, oraz niniejszego statutu, a § 2 ust. 1 stanowi, że do kompetencji Prezesa Zakładu należą sprawy określone w art. 73 ust. 3 ustawy. Zgodnie z ust. 2 Prezes Zakładu może upoważnić: 1) pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw; 2) pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach.

Również § 5 regulaminu organizacyjnego ZUS (wydanego na podstawie tego statutu) stwierdza, że „Prezes Zakładu kieruje działalnością Zakładu i reprezentuje go na zewnątrz. Prezes Zakładu może umocować pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu i podejmowania decyzji w imieniu Prezesa Zakładu lub Zakładu w określonych przez niego sprawach. Umocowanie do reprezentacji następuje w formie pełnomocnictw, natomiast do wydawania decyzji w formie upoważnień”. Stosownie do § 27 regulaminu oddziałem ZUS kieruje dyrektor, który podlega bezpośrednio Prezesowi Zakładu, natomiast § 28 tego

regulaminu stanowi, że do kompetencji dyrektora oddziału należy w szczególności: 1) kierowanie oddziałem; 2) reprezentowanie oddziału i podległych terenowych jednostek organizacyjnych w granicach i na podstawie otrzymanych umocowań.

Cytowane ostatnio rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 28, poz. 164), które stanowiło w § 2 ust. 1 i 2, że do kompetencji Prezesa Zakładu należą sprawy określone w art. 73 ust. 3 ustawy. Prezes Zakładu mógł upoważnić: 1) pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw; 2) pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach.

Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 68, poz. 574) rozporządzenie z dnia 18 lutego 2008 r. utraciło moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2011 r. Zgodnie bowiem z tym przepisem - dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 2 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 74 ust. 5 tej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Relevantne znaczenie przy wykładni w/w przepisu ma także unormowanie art. 5 cytowanej ustawy (Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych powołany przed dniem wejścia w życie ustawy pełni swoją funkcję do czasu powołania Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgodnie z postanowieniami ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą), a także art. 3 (Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy).

W ocenie Sądu Najwyższego art. 3 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. nie miał zastosowania do niniejszej sprawy, gdyż decyzja ZUS została wydana 6 czerwca 2012 r., a więc później od wejścia w życie nowych unormowań. Ponadto art. 3 tej ustawy dotyczył tylko kwestii systemowych i ustroju ZUS, natomiast nie dotyczył kwestii upoważnień do wydawania decyzji przez pracowników ZUS. Natomiast

art. 5 oddzielał funkcje prezesa ZUS na podstawie dotychczasowych i nowelizowanych przepisów, co skłania do konkluzji, że nowy prezes (w rozumieniu ustawy) powinien był ocenić kompetencje podległych mu pracowników i adekwatnie do tej oceny udzielić im upoważnień lub pełnomocnictw. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy systemowej zachowały moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 74 ust. 5 tej ustawy, ale nie dotyczyło to upoważnień do wydawania decyzji, gdyż nie było takiego zapisu ustawy lub rozporządzeń.

Argumentacja przedstawiona w obecnie ocenianej skardze kasacyjnej, że upoważnienie pracownika organu rentowego wygasło wraz ze zmianą aktu prawnego dającego podstawę do nadania takiego upoważnienia, tj. statutu ZUS jest uzasadniona. Przytoczone wyżej przepisy przewidywały stosowanie w dalszym ciągu przepisów wykonawczych, ale nie przewidywały dalszego stosowania poprzednio udzielonych pracownikom organu rentowego upoważnień do wydania indywidualnych decyzji. Upoważnienie administracyjne jest instytucją, która różni się w sposób znaczny od pełnomocnictwa w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Możliwość powierzenia wykonywania określonego podmiotowi czynności zastrzeżonych dla organu nie jest pełnomocnictwem w rozumieniu Kodeksu cywilnego, którego ważność i zakres obowiązywania wyznaczają zasady przewidziane w prawie cywilnym. W przypadku upoważnienia wynikającego ze statutu ZUS upoważniającym może być tylko i wyłącznie Prezes ZUS jako organ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Prezes ZUS mógł udzielić upoważnienia pracownikowi zatrudnionemu w oddziale ZUS do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Możliwość scedowania upoważnienia do reprezentacji ZUS jako wynikająca z przepisu prawa, miała zatem granice czasowe tj. była możliwa tylko w okresie obowiązywania przepisów dających taką możliwość.

Z niekwestionowanych ustaleń zaskarżonego wyroku wynika, że pracownica ZUS wydająca sporną decyzję nie miała upoważnienia do wydania decyzji na podstawie nowego statutu. Statut ZUS, na podstawie którego wydano upoważnienie pracownikowi organu rentowego wydającemu decyzję został uchylony z dniem 11 lutego 2011 r. Nie obowiązywał zatem w dniu wydania zaskarżonej decyzji. W konsekwencji, ze względu na ograniczony zakres czasowy

możliwości scedowania uprawnień przez Prezesa ZUS, tj. tylko do czasu obowiązywania aktu prawnego przewidującego tę możliwość, wygasło również upoważnienie wydane na podstawie tego statutu.

Zgodnie z poglądami nauki legislacji i teorii prawa, uchylenie przepisu stanowi negatywną czynność prawodawczą. Formalna derogacja jest zawsze sygnalizowana przez ustawodawcę. Przez derogację przepisu dochodzi do odwołania (zniesienia) obowiązywania przepisu (normy prawnej generalnej albo indywidualnej z niego wyprowadzanej) przez inny przepis (por. Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII). Również w judykaturze Sądu Najwyższego dominuje pogląd o braku podstaw do stosowania aktów prawnych, gdy uchylona została podstawa prawna do ich wydania. Przykładowo Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 lutego 2002 r., III ZP 30/01 (OSNP 2002 nr 10, poz. 243) wskazał jako nadal stosowane „przepisy dotychczasowe” tylko niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r., wyłączając dalsze obowiązywanie tych, które zawierały upoważnienie dla ministrów, kierowników urzędów centralnych i centralnych związków spółdzielczych do ustalenia wykazu stanowisk pracy w podległych im zakładach pracy, co oznacza, że zarządzenia resortowe nie mogą być samodzielną podstawą prawną indywidualnych decyzji. Wykazy resortowe prac w szczególnych warunkach, wydane na podstawie nieaktualnej już delegacji ustawowej, mają charakter tylko informacyjny, techniczno-porządkujący i uściślający, w szczególności wówczas, gdy w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia nie wymienia się określonych stanowisk, lecz operuje się pojęciem ogólnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., I UK 359/14, LEX nr 1771086).

Sąd Najwyższy, w obecnym składzie, uznał, że udzielone pracownikowi oddziału przez dyrektora tego oddziału lub Prezesa Zakładu upoważnienie, o którym stanowi § 2 ust. 2 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącego załącznik do rozporządzenia z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 28, poz. 164) stanowiło umocowanie do podejmowania decyzji w sprawie ubezpieczenia społecznego jedynie do dnia wejścia w życie nowego statutu ZUS i wydania na jego podstawie nowego upoważnienia. Również Prezes ZUS i dyrektor oddziału byli upoważnieni

do działania jako organ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tylko wówczas, gdy istniały podstawy prawne do wydania takiego upoważnienia. Uchylenie podstawy prawnej do sędowania kompetencji organu, pociąga za sobą również wygaśnięcie upoważnienia pracownika do działania w imieniu tego organu.

Na ważność zaskarżonej decyzji nie ma wpływu fakt pozostawania przez pracownika organu rentowego w dniu jej wydania w stosunku pracy. Brak właściwego upoważnienia do podejmowania określonych decyzji powinna była skłonić pracowników ZUS do oceny, że w świetle art. 156 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja wydana na podstawie wygasłego upoważnienia jest nieważna.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego ugruntowany jest pogląd, iż sąd w postępowaniu cywilnym obowiązany jest uwzględniać stan prawny wynikający z osnowy ostatecznej decyzji administracyjnej, chyba że decyzja została wydana przez organ niepowołany lub w zakresie przedmiotu orzeczenia bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym względnie z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. W tych przypadkach sąd nie jest związany decyzją administracyjną, ponieważ jest ona bezwzględnie nieważna (nieistniejąca prawnie) i - pomimo jej formalnego nieuchylenia - nie wywołuje skutków prawnych (por. uchwała Składu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2007 r., III CZP 46/07).

Kwestia ta podlega badaniu także przez sąd ubezpieczeń społecznych. Dokonując ustalenia, że decyzja organu rentowego została wydana przez osobę nieupoważnioną, a w konsekwencji zaskarżona decyzja obarczona była kwalifikowaną wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., nieusuwalną w toku postępowania sądowego, sąd powinien był uchylić wyrok sądu pierwszej instancji i zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. W konsekwencji, naruszenie, którego dopuścił się Sąd drugiej instancji niewątpliwie miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy ZUS powinien również rozważyć, czy zaskarżonej decyzji organu rentowego z dnia 6 czerwca 2012 r. stwierdzającej, że W. N. nie podlega od 4 kwietnia 2011 r. obowiązkowym ubezpieczeniom z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, nie doszło do wadliwej oceny uprawnień

wnioskodawcy, w aspekcie związania wyrokiem Sądu Okręgowego w K. z 27 marca 2012 r., sygn. akt XI U .../11 oraz wyrokiem Sądu Apelacyjnego z 16 stycznia 2013 r., sygn. akt III AUa .../12, aprobującymi ustalenie podlegania przez ubezpieczonego od 4 kwietnia 2011 r. obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu, wypadkowemu.

W konkluzji należało uznać za uzasadniony zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oraz w związku z art. 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Konieczność ponownego wydania decyzji powoduje, że byłoby obecnie przedwczesne odnoszenie się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a także art. 398²¹ w związku z art. 477^{14a} k.p.c., a co do kosztów procesu na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w związku z art. 109 § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

kc