

Sygn. akt VII U 597/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2018 roku

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie VII Wydział Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSO Agnieszka Stachurska

Protokolant: Marta Jachacy

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 września 2018 roku w Warszawie

sprawy M. B.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P.

o odmowę wszczęcia postępowania

na skutek odwołania M. B.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P.

z dnia 8 stycznia 2018r., nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od M. B. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

M. B. w dniu 27 lutego 2018r. złożyła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. z dnia 8 stycznia 2018r., nr (...), odmawiającej wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji (...) Oddział w P. z 5 kwietnia 2017r. nr (...) w przedmiocie podlegania przez M. B. obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r. w związku z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej. Z. decyzji ubezpieczona zarzuciła:

1. naruszenie art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 157 § 2 k.p.a. w zw. z art. 180 § 1 k.p.a. oraz art. 123 u.s.u.s., a także w zw. z art. 83 ust. 1 u.s.u.s., odczytywanych w świetle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013r., III UK 48/12, poprzez wadliwe zastosowanie;
2. naruszenie art. 7, art. 8, art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a. zw. z art. 180 § 1 k.p.a. i art. 123 u.s.u.s. w następstwie:
 - a) brak przedstawienia uzasadnienia, dlaczego organ rentowy nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji (...) Oddział w P. z 5 kwietnia 2017r., nr (...), a także dlaczego nie uznaje argumentacji przedstawionej w tym wniosku za mogącą przemawiać za wszczęciem postępowania nadzorczego;

b) dowolnego ustalenia, że obowiązujące unormowania prawne nie stwarzają możliwości wszczęcia na żądanie strony postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji organu rentowego, która stała się ostateczną w wyniku braku wniesienia od niej odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych;

c) przyznania w uzasadnieniu kwestionowanej decyzji, że organ rentowy w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji z 5 kwietnia 2017r., nr (...), nie przeprowadził jakiegokolwiek postępowania dowodowego na okoliczność ewentualnego prowadzenia przez odwołującą pozarolniczej działalności gospodarczej w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r.;

d) dowolnego wykluczenia możliwości, aby aktywność lub zaniechania odwołującej mogły być wynikiem błędnego jej przekonania, bazującego na wadliwym i rozpowszechnionym założeniu, że samo przystąpienie do spółki cywilnej nakładało na jej współnika obowiązek zgłoszenia prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz odprowadzania składek na ubezpieczenie zdrowotne.

W oparciu o powyższe zarzuty ubezpieczona wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji i orzeczenie o wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji (...) Oddział w P. z 5 kwietnia 2017r., nr (...), w przedmiocie podlegania przez M. B. obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r.

W uzasadnieniu odwołania M. B. wskazała, że proste zestawienie treści kwestionowanej decyzji z dnia 8 stycznia 2018r. oraz wniosku odwołującej z dnia 18 grudnia 2017r. nie pozwalają na jednoznacznie ustalenie relacji między tymi dwoma dokumentami, gdyż ani z rozstrzygnięcia, ani z uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie wynika wprost, czy organ rentowy odmówił wszczęcia określonego postępowania nadzorczego z urzędu, czy po wstępnym rozpoznaniu wniosku. W ocenie pełnomocnika M. B., można odnieść wrażenie, że organ rentowy wydając kwestionowaną decyzję kierował się przekonaniem, że obowiązujące unormowania prawne nie stwarzają mu możliwości wszczęcia na żądanie strony postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, która stała się ostateczna w wyniku braku wniesienia od niej odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy nie znalazł również przesłanek do wszczęcia postępowania nadzorczego, gdyż decyzji z dnia 5 kwietnia 2017r. nie można nic zarzucić, bowiem za oczywiste należy przejmować, że M. B. prowadziła działalność gospodarczą od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r. skoro wcześniej, przed 18 grudnia 2017r., ona sama pozostawała w takim przekonaniu, a jej dane figurowały w ewidencji osób prowadzących działalność gospodarczą i były odprowadzane za nią składki na ubezpieczenie zdrowotne. Trudno jest jednak, zdaniem pełnomocnika, uznać za zgodną z prawem decyzję, która nie zawiera danych mogących przemawiać za istnieniem przesłanki kluczowej do jej wydania, którą jest faktyczne prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej. Trudno również uznawać za odpowiadające regułom demokratycznego państwa prawnego wydawanie decyzji w przedmiocie podlegania obowiązkowi ubezpieczenia społecznego po upływie blisko dwudziestu lat od zdarzeń, których istnienie ewentualnie mogło przemawiać za podleganiem takiemu obowiązkowi przez daną osobę, a zarazem przy istnieniu ograniczenia dziesięcioletnim terminem przedawnienia w zakresie wydawania decyzji określających ewentualne zobowiązania w przedmiocie nieopłaconych lub nadpłaconych składek na ubezpieczenia różnego rodzaju, a tym samym również, bez możliwości regulowania ewentualnych zobowiązań z tego tytułu w relacjach organu rentowego i faktycznego lub potencjalnego płatnika składek (odwołanie z dnia 23 lutego 2018r., k. 3-8 a.s.).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. w odpowiedzi na odwołanie z dnia 21 marca 2018r. wniósł o jego oddalenie i o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Uzasadniając swe stanowisko organ rentowy wyjaśnił, że zaskarżoną decyzją odmówiono wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 5 kwietnia 2017r. o objęciu M. B. ubezpieczeniami społecznymi z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r. W decyzji tej (...) Oddział w P. Inspektorat w C. stwierdził, że ubezpieczona podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, nie mająca ustalonego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, dla której podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r.

Wymieniony wyżej Inspektorat analizując dane ubezpieczonej o podstawach wymiaru składek za okres 07/2000 – 01/2003 stwierdził, że ubezpieczona w tym okresie nie osiągnęła minimalnego wynagrodzenia z tytułu stosunku pracy i w związku z tym winna zgłosić się do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Od tej decyzji nie wniesiono odwołania do sądu.

W ocenie pełnomocnika ZUS wniosek ubezpieczonej o stwierdzenia nieważności ww. decyzji nie zasługiwał na uwzględnienie z uwagi na treść art. 180 k.p.a. w zw. z art. 123 u.s.u.s. oraz art. 83a ust. 2 u.s.u.s. 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 k.p.a. Przepis ten ograniczył możliwość wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji Zakładu do działania organu z urzędu i nie przewiduje możliwości działania na wniosek strony.

W rozpatrywanym przypadku, po szczegółowym przeanalizowaniu sprawy, organ rentowy nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu, tym bardziej, że w piśmie z dnia 2 maja 2017r. M. B. stwierdziła, że zgadza się z decyzją z dnia 5 kwietnia 2017r. (odpowiedź na odwołanie z dnia 21 marca 2018r., k. 10 a.s.).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Pismem z dnia 8 lutego 2017r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. zawiadomił M. B. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia przebiegu ubezpieczeń społecznych w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz podstaw wymiaru składek. Pismo w tej sprawie zostało odebrane w dniu 21 lutego 2017r. Następnie, po zakończeniu postępowania, ww. organ rentowy decyzją z dnia 5 kwietnia 2017r., nr (...), stwierdził, że M. B. w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 lipca 2003r. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, nie mająca ustalonego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, dla której podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (zawiadomienie z 8 lutego 2017r., zawiadomienie z 16 marca 2017r., decyzja ZUS z 5 kwietnia 2017r. – akta ZUS).

Pełnomocnik M. B. odebrał ww. decyzję ZUS w dniu 25 kwietnia 2017r. Nie zostało wniesione od niej odwołanie (potwierdzenie odbioru decyzji – akta ZUS). M. B. złożyła natomiast pismo z dnia 2 maja 2017r., w którym wyjaśniła, że rzeczywiście w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r. prowadziła działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej, a ponadto w okresie przed 1 stycznia 1999r. do 12 maja 2015r. pracowała jednocześnie na podstawie umowy o pracę w wymiarze ¼ etatu i była zgłoszona z tego tytułu do ubezpieczeń społecznych oraz były opłacane z tego tytułu składki przez pracodawcę. Dodatkowo ubezpieczona wskazała, że z tytułu prowadzonej działalności dokonała zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego, natomiast nie dokonała zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego, ponieważ sądziła, że prowadząc działalność i jednocześnie pracując na ¼ etatu i mając opłacane składki, nie podlega obowiązkowi dodatkowego ubezpieczenia społecznego z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. Ubezpieczona zaznaczyła również, że fakt braku takiego zgłoszenia nie wynikał z braku dobrej woli, lecz był wynikiem braku wiedzy na ten temat. Sam fakt podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie został natomiast zakwestionowany. Ubezpieczona podała, że zgadza się z wydaną przez ZUS decyzją o obowiązku podlegania ubezpieczeniom w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r., z tym że podkreśliła, że nie osiągnęła z działalności gospodarczej żadnego dochodu, a obecnie jest na emeryturze. Wobec tego zwróciła się o umorzenie zaległych składek ze względu na trudną sytuację materialną (pismo M. B. z 2 maja 2017r. – akta ZUS).

W dniu 12 czerwca 2017r. (...) Oddział w P. wydał decyzję nr (...), w której ustalił podstawy wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenie M. B. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej za okres od lipca 2000r. do stycznia 2003r. oraz decyzję nr (...), w której ustalił dla M. B. kwotę składek na Fundusz Pracy za okres od lipca 2000r. do stycznia 2003r. (decyzje ZUS z 12 czerwca 2017r. – akta ZUS).

W dniu 18 grudnia 2017r. M. B., działając za pośrednictwem swojego pełnomocnika, złożyła w organie rentowym wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji (...) Oddział w P. z dnia 6 kwietnia 2017r., nr (...), w przedmiocie podlegania obowiązkowi ubezpieczenia w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r. W treści ww. wniosku pełnomocnik ubezpieczonej wniósł o wszczęcie na wniosek lub z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, następnie stwierdzenie jej nieważności i wstrzymanie wykonalności do czasu zakończenia postępowania (wniosek z dnia 18 grudnia 2017r. – akta ZUS).

W odpowiedzi na powyższy wniosek ZUS (...) Oddział w W. decyzją z dnia 8 stycznia 2018r., nr (...), odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 6 kwietnia 2017r., nr (...), o objęciu M. B. ubezpieczeniami społecznymi z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie od 1 lipca 2000r. do 31 stycznia 2003r. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy powołał się na treść art. 180 k.p.a. oraz art. 83a ust. 2 i art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wskazując, że przepisy te ograniczają możliwość wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Zakładu do działania organu rentowego i nie przewidują możliwości działania na wniosek. Wskazał również, że decyzja ustalająca okres podlegania ubezpieczeniom społecznym została wydana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w oparciu o dokumenty zaewidencjonowane w systemie informatycznym ZUS, które zostały złożone przez płatnika składek, w tym m.in. druk (...) z 13 lipca 2000r., sporządzony na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, nr uprawnienia (...), wydanego przez Burmistrza Miasta w C. od 1 lipca 2000r. oraz druk ZUS ZZA stanowiący zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto co miesiąc były składane dokumenty rozliczeniowe z wykazaniem podstawy wymiaru na ubezpieczenia społeczne. Jednocześnie organ rentowy wskazał, iż na podstawie przekazanych przez płatnika dokumentów przeprowadzono analizę danych na koncie ubezpieczonej, która wykazała nieprawidłowości w zakresie braku podlegania ubezpieczeniom społecznym, wobec czego Zakład podjął przewidziane prawem działania zmierzające jedynie do ustalenia prawidłowości zgłoszenia do ubezpieczeń i rozliczenia składek (decyzja ZUS z dnia 8 stycznia 2018r. – akta ZUS).

Sąd Okręgowy ustalił powyższy stan faktyczny, który nie był przedmiotem sporu, na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach udostępnionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P.. Dokumenty te zostały ocenione jako wiarygodne, gdyż ich autentyczność nie budziła zastrzeżeń. Zarazem dokumenty, które pochodzą albo od ZUS, albo od M. B. bądź jej pełnomocnika, nie były kwestionowane przez strony postępowania.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie M. B. od decyzji Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w P. z dnia 8 stycznia 2018r. podlegało oddaleniu.

Wydając zaskarżoną decyzję organ rentowy powołał się na treść art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. 2017r. poz. 1778.), zwanej dalej ustawą systemową. Według organu rentowego przepis ten nie przewiduje możliwości działania na wniosek strony. Tym samym przedmiot postępowania sprowadzał się do oceny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy ZUS winien był wszcząć postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji czy też odmówić wszczęcia postępowania, jak również czy prawidłowo zinterpretował normę ww. przepisu ustawy systemowej.

Przeprowadzając wspomnianą ocenę, tytułem wstępu należy wskazać, że chociaż postępowanie przed ZUS w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji podlega Kodeksowi postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 2 k.p.a.), to natura spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych jest tak bardzo specyficzna, że k.p.a. przyznaje pierwszeństwo przepisom odrębnym. Osobny (III) dział Kodeksu postępowania administracyjnego poświęcony przepisom szczególnym w sprawach ubezpieczeń społecznych, wyodrębniając te sprawy stanowi, że stosuje się do nich przepisy Kodeksu "chyba, że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach" (art. 180 § 1). Należy zwrócić uwagę na szczególnie głęboki zasięg powyższej reguły kolizyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego nie

jest odpowiedni w sprawach ubezpieczeń społecznych nie tylko w odniesieniu do kwestii bezpośrednio w konkretnym przepisie dla tych spraw uregulowanej, ale także w odniesieniu do zasad postępowania.

Wynikające z art. 180 § 1 k.p.a. ustalenie odrębności zasad w sprawach ubezpieczeń społecznych zostało skonkretyzowane w art. 181 k.p.a., który po pierwsze wyłącza przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie w jakim określają one organy odwoławcze ("organy odwoławcze w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych określają przepisy odrębne"), po drugie stanowi, że "do postępowania przed tymi organami stosuje się odpowiednio przepis art. 180 § 1". Z powyższego wynika, że w postępowaniu w sprawach z ubezpieczenia społecznego muszą być stosowane zasady odmienne od tych na jakich opiera się ogólne postępowanie administracyjne i że na pewno dotyczy to postępowania odwoławczego - właściwych organów odwoławczych i postępowania przed nimi.

Z kolei zgodnie z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, "w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej".

Między wskazanymi regulacjami w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 180 i art. 181) oraz w ustawie systemowej (art. 123) nie ma niezgodności co do wzajemnego stosunku przepisów tych ustaw. W ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych istotne są przepisy rozdziału 8, określające - zgodnie z tytułem rozdziału tej ustawy - "tryb odwoławczy". Zasady tego trybu znalazły bezpośrednio definiujący je wyraz w art. 83 ustawy, który w poszczególnych (siedmiu) ustępach określa: m.in. zasadę decyzyjnego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ust. 1), zasadę trybu odwoławczego (ust. 2), tryb wniesienia odwołania (ust. 5), czynności Zakładu po wniesieniu odwołania i wyłączenie od przewidzianego trybu odwoławczego; wyjątek ten dotyczy decyzji przyznającej świadczenie w drodze wyjątku i decyzji odmawiającej takiego świadczenia; dla tych spraw przewidziany został specjalny tryb postępowania przed Prezesem Zakładu i odpowiednie zastosowanie przepisów dotyczących odwołań od decyzji określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (ust. 4).

Stosownie zaś do - kluczowego dla rozpatrywanego zagadnienia - art. 83a ustawy systemowej, Zakład wydaje decyzje o ponownym ustaleniu prawa lub zobowiązania stwierdzonego poprzednio decyzją ostateczną (ust. 1) oraz dotyczące uchylecia zmiany lub unieważnienia na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (ust. 2). Zakładowi zostały więc przypisane decyzje, które - gdyby poszukiwać odpowiedników w Kodeksie postępowania administracyjnego - nie mogłyby należeć do Zakładu, ale w odniesieniu np. do decyzji "unieważnienia" - do organu wyższego stopnia (por. art. 157 § 1 k.p.a.). Tak więc, gdyby nie ta odrębna regulacja wydawania przez Zakład decyzji o zmianie, uchyleniu oraz unieważnieniu ostatecznych decyzji Zakładu (samoweryfikacja), mielibyśmy tryby postępowania określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, z zachowaniem reguły dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, otwierającego drogę sądownoadministracyjną.

Z art. 83a ust. 1 ustawy systemowej wynika, że ostateczne decyzje organu rentowego (zarówno te, od których wniesiono odwołania w toku instancji, jak i te, których nie zaskarżono) mogą być wzruszone tylko, gdy po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo lub zobowiązanie kształtowane decyzją. W przypadku nie spełnienia tych przesłanek nie ma podstaw do ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania, a tym samym sprawa kończy się na tym etapie, bez możliwości oceny merytorycznej prawa lub zobowiązania. Przepis art. 83a ust. 2 stanowi wyłącznie o kompetencji działania organu rentowego z urzędu. Przepis ten nie uwzględnia działania na wniosek. Przesłanki dopuszczenia działania na wniosek określa jedynie norma o charakterze ogólnym zawarta w ust. 1 art. 83a adresowana do strony i do organu rentowego.

W odniesieniu do procesowej instytucji wzruszalności ostatecznych decyzji organu rentowego rozstrzygających o prawach lub zobowiązaniach, art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadza odrębną regulację, i jako taka ma zastosowanie przed normami kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie należy wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2010r. (I UK 113/10, LEX nr 694229), a także na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 2007r. (III UK 6/07, LEX nr 950816), stanowiący: „(...) żądanie stwierdzenia nieważności decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych podlega rozpoznaniu, jako odwołanie od tej decyzji, bądź jako wniosek o ponowne ustalenie uprawnień z tego ubezpieczenia rozstrzygany nową decyzją. Ostateczne decyzje, od których

nie wniesiono odwołania do sądu, mogą być uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach k.p.a., jedynie z urzędu, a nie na wniosek strony. (...)." W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia Sąd Najwyższy wyraził pogląd: " (...) Jednakże wobec szczególnej regulacji i ustroju odwoławczego nie może on (przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) mieć bezpośredniego zastosowania w sprawach z ubezpieczenia społecznego (art. 180 k.p.a.; art. 124 ustawy emerytalnej; art. 83-83a ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm., dalej powoływanej, jako ustawa systemowa) (...)" (także wyrok NSA z 3 lipca 2008r., (...) 240/08; postanowienie SN z dnia 25 lutego 2003r., (...) 16/02).

Podobne stanowisko co do tego, iż postępowanie w trybie art. 83a ustawy systemowej wszczynane jest z urzędu wyraził Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 28 marca 2012r. (III AUa 1527/11) Nie oznacza to jednak, że strona zainteresowana zmianą decyzji lub uchycieniem ostatecznej decyzji organu rentowego, nie może składać wniosków o wszczęcie postępowania z urzędu.

Odnosząc do art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, warto - z powołaniem się na ustalone poglądy judykatury (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2014r., II UK 242/13, niepublikowany) - przypomnieć, że od chwili wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji organu rentowego (w okolicznościach sprawy opartej na art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw (art. 83 ust. 2 w związku z art. 1 k.p.c.). Innymi słowy, ewentualne wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania, a Sąd w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych orzeka o prawach lub obowiązkach stron na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Trzeba też przypomnieć, że w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011r. (I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233), mającej moc zasady prawnej, 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. Kompetencja ta oznacza jednocześnie, że 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. Za uzasadnieniem wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013r. (II UK 164/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261) trzeba też wskazać, że o ile prawo lub obowiązek stwierdzone było decyzją organu rentowego, to kwestia jej unieważnienia odnosi się przede wszystkim do prawa lub obowiązku poprzednio stwierdzonego. Sąd rozpoznający odwołanie na zasadach procesu cywilnego uzyskuje wyjaśnienie przewidzianych w k.p.a. przesłanek "stwierdzenia nieważności decyzji" określonych w art. 156 § 1 k.p.a. Jeżeli one zachodzą, a więc np. decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) to znaczy, że stwierdzone tą decyzją prawo lub zobowiązanie jest inne od stwierdzonego i dlatego to wadliwe stwierdzenie powinno podlegać "unieważnieniu". Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego.

Rozpoznając przedmiotową sprawę Sąd Okręgowy zważył, że stanowisko organu rentowego w zakresie odmowy wszczęcia postępowania na wniosek strony w kontekście art. 83a ust. 2 u.s.u.s. było zasadne. W trybie powołanego przepisu ustawy systemowej, zgodnie z literalną treścią tego przepisu, nie jest bowiem dopuszczalne działanie przez organ rentowy na wniosek strony, lecz jedynie z urzędu w nadzwyczajnych trybach procedury administracyjnej (art. 154-156 k.p.a.) i tylko wtedy, gdy nie zostało wniesione w przewidzianym terminie odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. Sąd Okręgowy podzielił przy tym stanowisko Sądu Okręgowego w Rzeszowie wyrażone w wyroku z dnia 23 lipca 2013r. IV U 385/13, w którym wskazano, że w odniesieniu do proceduralnej konstrukcji zmiany, uchycenia lub unieważnienia decyzji organów rentowych, należy podkreślić, że podmiotami uprawnionymi do zastosowania tych instytucji procesowych są wyłącznie wykonawcy zabezpieczenia społecznego (ZUS, Prezes KRUS, wojskowe organy emerytalne), którzy wydali weryfikowaną decyzję. Z kolei kwestionowanie ustaleń decyzji organów rentowych przez zainteresowanych polega głównie na dążeniu do wykazania nieprawidłowości w materialno-prawnym ukształtowaniu

ich sytuacji prawnej. Usunięcie tego typu uchybień decyzji organów rentowych jest zatem możliwe na drodze zwykłego, tj. odwoławczego postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a w razie upływu terminu do wniesienia odwołania, chociażby przy wykorzystaniu instytucji ponownego ustalenia prawa do świadczenia lub zobowiązania.

W rozważanym przypadku skoro strona sama zrezygnowała z dochodzenia swych praw w drodze postępowania odwoławczego, to organ rentowy miał podstawy, by odmówić wszczęcia postępowania w sprawie unieważnienia decyzji z uwagi na ustawowy zakaz inicjowania takiego postępowania na żądanie strony (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Rzeszowie z dnia 23 lipca 2013r., IV U 386/13, także wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 marca 2014r., VI U 1046/13).

Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 lutego 2013r. (III UK 49/12) wskazano, że zgodnie z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Odpowiada to art. 180 § 1 k.p.a., który stanowi, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmiennie zasady postępowania w tych sprawach. Niewątpliwie w ocenie Sądu Najwyższego taką odmienną zasadę postępowania wprowadza art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, którego treść prowadzi do wniosku, że w sprawach, o których mowa w tym przepisie, nie ma zastosowania art. 157 § 2 k.p.c., przewidujący wszczęcie postępowania w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji na żądanie strony lub z urzędu. W cytowanym wyżej uzasadnieniu Sąd Najwyższy powołał się również na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lipca 2008r. sygn. II GSK 240/08, w myśl którego nie ulega wątpliwości, że przepis art. 83a ust. 2 u.s.u.s. powinien być interpretowany w sposób, który wyklucza możliwość powstawania kolizji pomiędzy tymi postępowaniami, wynikających z poddania tej samej decyzji kontroli sądu powszechnego oraz kontroli administracyjnej i sądowno-administracyjnej. Do takiej kolizji – zgodnie z tezą NSA – doszłoby, gdyby przyjąć, że strona może na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych żądać w postępowaniu administracyjnym stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji organu rentowego, która była wcześniej kontrolowana przez sąd powszechny. Wówczas w istocie orzeczenia sądu powszechnego byłyby kontrolowane w inicjowanym przez stronę nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym. Z tych względów, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepis art. 83a ust. 2 przywoływanej ustawy pozwala na weryfikację w postępowaniu administracyjnym ostatecznych decyzji administracyjnych wyłącznie z urzędu i pod warunkiem, że od takiej decyzji nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu powszechnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013r., III UK 49/12, LEX nr 1318423; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lipca 2008r., (...) 240/08, LEX nr 493540; także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 września 2009r., I UK 109/09).

Odnosząc się do zarzutów pełnomocnika ubezpieczonej, który w treści odwołania podnosił zarzukał organowi rentowego naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazać należy, że podstawą rozstrzygnięcia sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych mogą być tylko przepisy prawa materialnego i ewentualnie postępowania cywilnego, a nie przepisy procedury administracyjnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 kwietnia 2010r., II UK 309/09; z dnia 2 grudnia 2009r., I UK 189/09; także postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 28 maja 2002r., II UKN 356/01 oraz z dnia 14 stycznia 2010r., I UK 238/09). Oznacza to, że postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych, skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z 27 kwietnia 2010r., II UK 336/09). Podobnie wyrażone wyżej zasady odnoszą się do spraw zainicjowanych odwołaniem od decyzji organu rentowego wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, gdyż odwołania wnosi się do sądu powszechnego według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, mimo, że decyzje organu rentowego procedowane są według przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. wymienione wyżej orzeczenia Sądu Najwyższego z 16 września 2009r., I UK 109/09; uchwała 7 sędziów z 23 marca 2011r., I UZP 3/10; także wyrok Sądu Najwyższego z 13 września 2011r., I UK 296/10). Wobec powyższego wszelkie zarzuty pełnomocnika M.

B. dotyczące zastosowania przez organ rentowy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego pozostawały w istocie poza istotą sporu, która skupiała się na prawidłowości zastosowania przez organ rentowy przepisów prawa materialnego w postaci omawianego powyżej art. 83a ust. 2 u.s.u.s. Niezależnie jednak od powyższego wymaga zaznaczenia, że Sąd nie podzielił zastrzeżeń pełnomocnika ubezpieczonej co do tego, że z treści decyzji (tak sentencji jak i uzasadnienia) nie wynika, czy ZUS odmówił wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z 5 kwietnia 2017r., powołując się na brak takiej możliwości na tle treści przepisu art. 83a ust. 2 u.s.u.s., czy też że wniosek ten rozpoznał merytorycznie i uznał, że nie zachodzą przesłanki do wszczęcia takiego postępowania z urzędu. Takie stwierdzenie organ rentowy zawarł powołując się wprost na treść art. 83a ust. 1 i 2 u.s.u.s. i wskazując w sposób jednoznaczny –

co wynika z analizy zaskarżonej decyzji – że przyczyną odmowy jest wyłączna kompetencja organu rentowego do uchylenia, zmiany lub unieważnienia oraz brak możliwości działania na wniosek ubezpieczonego. Kompetencja ta nie pozwalała na uwzględnienie wniosku ubezpieczonej, co zostało zaakcentowane w wydanej decyzji. Jednocześnie jednak organ rentowy, w uzasadnieniu decyzji – zapewne wobec faktu, że ubezpieczona wnioskuje o wszczęcie postępowania w sprawie nieważności decyzji na wniosek lub z urzędu – wskazał, że nie znalazł podstaw, by w oparciu o art. 83 ust. 2a ustawy systemowej, działając na podstawie własnej kompetencji, wszcząć postępowanie w ww. przedmiocie. Powołał się przy tym na brak możliwości uwzględnienia zarzutów podniesionych we wniosku. Wniosek rozpoznawał więc nie tylko w nawiązaniu do inicjatywy strony, by wszcząć postępowanie w efekcie tego wniosku, ale także – z uwagi na to, że wniosek obejmował również podjęcie decyzji z urzędu – stwierdził brak podstaw, by w tym zakresie (działając z urzędu) wszcząć postępowanie.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko organu rentowego także w tej części, która odnosi się do braku podstaw wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 5 kwietnia 2017r. Taka nieważność decyzji mogłaby zostać stwierdzona w razie zaistnienia przesłanek z art. 156 k.p.a., przy czym pełnomocnik ubezpieczonej we wniosku skierowanym do ZUS, formułując zarzuty, w ogóle na taki przepis się nie powołał. Ww. przepis w § 1 stanowi, że 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 albo sprawy, którą załatwiono milcząco;
- 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.

W rozważanym przypadku można byłoby analizować pkt 2 ww. przepisu, a zatem wydanie decyzji bez podstawy prawnej bądź z rażącym naruszeniem prawa. Taka sytuacja nie miała jednak miejsca, gdyż po pierwsze, istniała podstawa prawna do wydania decyzji z dnia 5 kwietnia 2017r., po drugie, M. B. miała zapewniony udział w postępowaniu prowadzonym przed organem rentowym. Była informowana skutecznie (korespondencję odbierał jej domownik bądź pełnomocnik) o przysługujących jej prawach, w tym prawie złożenia nowych dokumentów czy też wypowiedzenia się odnośnie zgromadzonych dowodów. Ubezpieczona z takiej możliwości jednak nie korzystała, a organ rentowy oparł swoje ustalenia i decyzję na złożonych przez ubezpieczoną dokumentach zgłoszeniowych i wpisie działalności do ewidencji, z której płynie domniemanie prowadzenia działalności. W przedmiotowej sprawie ubezpieczona, przed wydaniem decyzji z dnia 5 kwietnia 2017r., a nawet potem – na skutek odwołania do sądu ubezpieczeń społecznych – mogła je obalić, ale tego nie uczyniła. Nawet po wydaniu decyzji na piśmie przedstawiła organowi swe stanowisko, w którym potwierdziła słuszność ww. decyzji. Wobec tego, trudno było uznać, by organ rentowy miał podstawy do wszczęcia z urzędu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji.

Mając na względzie powyższe Sąd Okręgowy zważył, że organ rentowy prawidłowo odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 5 kwietnia 2017r. Odwołanie podlegało więc oddaleniu na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.

Rozstrzygając o kosztach procesu Sąd uwzględnił zasadę określoną w art. 98 § 1 i 2 k.p.c. i mając na uwadze fakt, że ubezpieczona jest stroną przegrywającą, zasądził od ubezpieczonej na rzecz (...) Oddział w P. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Kwota ta została ustalona na podstawie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018r., poz. 265).

ZARZĄDZENIE

Odpis wyroku wraz z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi odwołującej się.