

Sygn. akt VII U 942/18

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 stycznia 2018 r.

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

w składzie:

Przewodniczący: SSO Małgorzata Jarząbek

Protokolant: sekr. sądowy Aneta Rapacka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 stycznia 2019 r. w Warszawie

sprawy A. G. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W.

w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji

na skutek odwołania A. G. (1)

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W.

z dnia 11 lipca 2018 r., nr (...)

oddala odwołanie.

## UZASADNIENIE

W dniu 23 lipca 2018 r. **A. G. (1)**, reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. z dnia 11 lipca 2018 r. nr (...). Odwołujący wniósł o orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów procesu. Powyższej decyzji odwołujący zarzucił naruszenie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez nieuwzględnienie zarzutu naruszenia art. 83a ust. 1-2 u.s.u.s. co skutkowało bezzasadną odmową wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności, natomiast decyzji zaskarżonej zarzucił istnienie braku formalnego o którym mowa w art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. poprzez jej niepodpisanie kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik ubezpieczonego wskazał, że ZUS w dniu 21 lipca 2014 r. wydał dwie decyzje: nr (...) w sprawie odpowiedzialności odwołującego za zobowiązania spółki (...) Sp. z o.o. oraz decyzję nr (...) zmieniającą decyzję powyższą. Wobec uznania przez ubezpieczonego, że decyzja zmieniająca jest dotknięta wadą nieważności, ubezpieczony zwrócił się do ZUS z wnioskiem o wszczęcie postępowania mającego na celu stwierdzenie jej nieważności. W ocenie pełnomocnika ubezpieczonego, ZUS winien był ustalić, że zachodzą wskazane wyżej przesłanki do stwierdzenia nieważności a jednocześnie winien był dokonać wszechstronnej analizy sprawy. Jednocześnie odwołujący zaprzeczył swojej odpowiedzialności za zobowiązania wspomnianej wyżej spółki (odwołanie k. 4-5 a.s.).

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 8 sierpnia 2018 r. **Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W.** wniósł o jego oddalenie na podstawie

art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. Uzasadniając swoje stanowisko w sprawie organ rentowy wyjaśnił,

że na podstawie skarżonej decyzji odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. Wskazał przy tym, że wniosek odwołującego z dnia 6 czerwca 2018 r. nie zawiera żądania wszczęcia postępowania w sprawie nieważności z urzędu, lecz jedynie żądanie stwierdzenia nieważności. W ocenie organu rentowego, nie zasługuje przy tym na uwzględnienie stanowisko pełnomocnika odwołującego co do braku możliwości zmiany decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. Pierwsza z wydanych decyzji jest ostateczna, gdyż nie przysługuje od niej odwołanie w trybie administracyjnym. Ponadto wniesione odwołanie nie stanowi odwołania od decyzji z dnia 21 lipca 2014 r., gdyż z jego treści wynika, że zaskarżona w trybie określonym przepisami k.p.c. jest jedynie decyzja z dnia 11 lipca 2018 r. nr (...). Decyzję tą wydano w oparciu o art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 180 § 1 k.p.a. (odpowiedź na odwołanie k. 9 a.s.).

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Pismem z dnia 2 grudnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (...) Oddział w W. zawiadomił odwołującego się A. G. (1) o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia osób odpowiedzialnych za zobowiązania (...) Sp. z o.o. oraz przeniesienia odpowiedzialności za zadłużenie na osoby trzecie – członków zarządu zgodnie z art. 116 ustawy Ordynacja podatkowa w zw. z art. 31 i 32 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. W piśmie zawarto informację o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie. Dodatkowo pismem z dnia 11 stycznia 2014 r. odwołujący ponownie został poinformowany o możliwości złożenia wyjaśnień (zawiadomienia z 02.12.2014 r. i z 22.01.2014 r. – akta rentowe).

Po przeprowadzeniu postępowania, ZUS (...) Oddział w W. wydał w dniu 21 lipca 2014 r. decyzję nr (...), na podstawie której orzekł o odpowiedzialności A. G. (2) ze spółką (...)

Sp. z o.o. jako członka zarządu ww. spółki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od 01/2009 do 05/2009 i 01/2011

w łącznej kwocie 185.601,41 zł. W tym samym dniu (21 lipca 2014 r.) ZUS (...) Oddział

w W. wydał decyzję nr (...), na podstawie której zmienił decyzję z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) w ten sposób, że zmienił określone zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz odsetek od tych należności i kosztów egzekucyjnych w kwocie 185.601,41 zł i stwierdził, że zaległość z tytułu składek oraz odsetek wyliczonych na dzień 21 lipca 2014 r. i kosztów egzekucyjnych wynosi 120.100,32 zł.

Powyższe decyzje były dwukrotnie awizowane i następnie zwrócone do ZUS

(...) Oddział w W. (decyzje ZUS z 21.07.2014 r. nr (...)

w przedmiocie przeniesienia odpowiedzialności za zadłużenia oraz nr (...) w przedmiocie zmiany ww. decyzji, potwierdzenia odbioru – akta rentowe).

W dniu 11 kwietnia 2018 r. A. G. (1) oraz S. B., reprezentowani przez pełnomocnika, złożyli w ZUS (...) Oddział w W. wniosek

o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) oraz nr (...). We wniosku pełnomocnik wskazał, że decyzja z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) nie weszła do obrotu prawnego z uwagi na brak jej doręczenia każdemu z wnioskodawców, a jednocześnie nie mogła stanowić przedmiotu zmiany na gruncie art. 83 ust. 1 u.s.u.s.

Decyzją z dnia 23 maja 2018 r. ZUS (...) Oddział w W. odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 2014 r. nr (...) oraz decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...), wskazując, że A. G. (1) nie był adresatem ww. decyzji i tym samym nie był stroną postępowania w myśl art. 28 k.p.a. (wniosek o stwierdzenie nieważności z 11.10.2018 r., decyzja ZUS z 23.05.2018 r. – akta rentowe).

A. G. (1), działając za pośrednictwem pełnomocnika, złożył w dniu

7 czerwca 2018 r. wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) oraz nr (...) powołując się na tą samą argumentację jak we wniosku z 11 kwietnia 2018 r. W odpowiedzi na powyższe ZUS (...) Oddział w W. wydał w dniu 11 lipca 2018 r. decyzję nr (...) r. o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 2014 r. nr (...) oraz decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...). W uzasadnieniu decyzji organ

rentowy wskazał, że przepis art. 83 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącza możliwość uchylecia, zmiany lub unieważnienia decyzji Zakładu w trybie określonym w k.p.a. na wniosek strony (wniosek o stwierdzenie nieważności z 07.06.2018r., decyzja ZUS z 11.07.2018 r. – akta rentowe).

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie zebranych w sprawie dokumentów, załączonych do akt rentowych (nieponumerowane karty w aktach rentowych), uznając je za w pełni wiarygodne. Stan faktyczny sprawy był bezsporny, zaś spór w sprawie skupiał się na interpretacji przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Strony nie wnosiły o uzupełnienie materiału dowodowego i nie przedstawiły dodatkowych dowodów.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał zgromadzony materiał dowodowy za wystarczający dla rozstrzygnięcia sprawy.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie A. G. (1) od decyzji organu rentowemu jest niezasadne.

Spór w niniejszej sprawie dotyczył kwestii odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że nie było podstaw do uwzględnienia roszczenia ubezpieczonego w sposób wskazany w odwołaniu – to jest poprzez uchYLECIE decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) w przedmiocie zmiany decyzji nr (...) wydanej tego samego dnia.

Sąd Okręgowy, występujący w niniejszej sprawie w roli sądu ubezpieczeń społecznych i działający na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie ma bowiem możliwości wydania orzeczenia o takiej treści. W myśl art. 477<sup>14</sup> k.p.c. zasadniczą rolą sądu ubezpieczeń społecznych jest merytoryczne rozpoznanie kwestii objętych zaskarżoną decyzją i wydanie bądź to orzeczenia o zmianie tej decyzji w przypadku uwzględnienia odwołania i orzeczenie co do istoty sprawy, bądź oddalenie odwołania, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (§ 1 i 2 ww. przepisu). Oznacza to między innymi, że zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 5 kwietnia 2018 r., III AUa 1073/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 9 maja 2018 r., III AUa 912/17).

Niezależnie od powyższego zaznaczyć należy, że Sąd nie jest związany wnioskami strony co do tego jakie rozstrzygnięcie ma zapaść. Zgodnie z art. 476 § 2 k.p.c. sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych jest sprawa, w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego, zatem zakres i przedmiot rozpoznania sądowego wyznacza treść skarżonej decyzji, a sąd rozstrzyga o jej prawidłowości (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2010 r. II Uz 49/09). Rolą Sądu Okręgowego jako sądu odwoławczego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest więc dokonanie analizy zaskarżonej decyzji pod kątem jej prawidłowości. W przypadku niniejszej sprawy wskazać należy, że wyposażenie sądu ubezpieczeń społecznych w kompetencję merytorycznego rozstrzygania spraw ubezpieczenia społecznego ("sąd oddala odwołanie" albo "orzeka co do istoty sprawy") dotyczy każdej sprawy, także sprawy wynikającej z odwołania od decyzji w przedmiocie unieważnienia decyzji, o której mowa w art. 83a ust. 2 u.s.u.s. Od decyzji wydanej w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej przysługuje odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych, co jednocześnie oznacza, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10; wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 2 grudnia 2015 r., III AUa 51/15; zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 21 lutego 2017 r., III AUa 409/16).

Skoro na podstawie skarżonej decyzji z dnia 11 lipca 2018 r. – zaskarżonej odwołaniem inicjującym postępowanie w niniejszej sprawie – ZUS odmówił wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności, to rzeczą Sądu było rozstrzygnięcie o tym, czy ZUS zasadnie tego odmówił, czy też powinien był wszcząć postępowanie w powyższym zakresie. Brak było natomiast możliwości rozstrzygnięcia w przedmiocie decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...), bowiem decyzja ta była prawomocna, natomiast sąd ubezpieczeń społecznych nie ma możliwości uznania decyzji organu rentowego za nieważną. Z uwagi na powyższe Sąd rozważał, czy organ rentowy zasadnie odmówił odwołującemu wszczęcia z urzędu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr (...) oraz nr (...). Wskazać przy tym należy, że odmowa wszczęcia postępowania w sprawie unieważnienia decyzji, inaczej mówiąc stwierdzenie braku przesłanek do unieważnienia decyzji, w konsekwencji odmowa zmiany ustalenia istniejącego stanu prawnego, jest także decyzją wydaną na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 16 marca 2017 r., III AUa 1825/16).

Zgodnie z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1778) 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 ocenie Sądu Okręgowego art. 83a ust. 2 u.s.u.s. jako norma szczególna wobec art. 157 § 2 k.p.a. – to jest wyłączająca jego zastosowanie – pozwala na weryfikację decyzji ZUS tylko urzędu, a nie na wniosek ubezpieczonego. Przepis ten 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. Oznacza to, że w takich sprawach nie ma zastosowania przepis art. 157 § 2 k.p.a. przewidujący wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na żądanie strony lub z urzędu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 03.07.2008 r., II GSK 240/08; por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 2 lutego 2011 r., VII SA/Wa 2037/10;

z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 240/08). Nie oznacza to jednak, że strona zainteresowana zmianą decyzji lub uchynieniem ostatecznej decyzji organu rentowego, nie może składać wniosków o wszczęcie postępowania z urzędu, co byłoby uzasadnione choćby koniecznością zwrócenia organowi rentowemu na nieprawidłowości, które przeoczył. Nie zmienia to jednak urzędowego trybu inicjowania postępowania w trybie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013 r., III UK 49/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 25 kwietnia 2017 r., III AUa 2023/16; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2012 r., III AUa 1527/11). Sąd miał przy tym na względzie, że ubezpieczony nie sformułował wniosku o którym mowa powyżej, wnosił bowiem o stwierdzenie nieważności decyzji z 21 lipca 2014 r., nie zaś o wszczęcie postępowania z urzędu w tym przedmiocie. Tym samym skarżona decyzja organu rentowego była trafna.

Sąd Okręgowy zwrócił również uwagę, że pierwotna decyzja z 21 lipca 2014 r. określała odpowiedzialność odwołującego jako członka zarządu spółki za jej zobowiązania z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy. Decyzja zmieniająca dotyczyła jedynie zmiany określenia kwoty tego zadłużenia, przy czym należy zaznaczyć, że zmiana ta była korzystniejsza dla odwołującego się. W pierwszej decyzji stan zadłużenia określono na kwotę 185.601,41 zł, natomiast w decyzji zmieniającej stan zadłużenia określono na kwotę 120.100,32 zł. ZUS wyjaśnił przy tym przyczyny zmiany powołując się na nieprawidłowo wskazane wysokości odsetek. W tych okolicznościach zmiana ta była konieczna, bowiem jej brak skutkowałaby utrzymaniem w obrocie prawnym decyzji nieprawidłowo (tj. w sposób zawyżony) określającej stan zadłużenia odwołującego się jako członka zarządu spółki. Ewentualne przyjęcie niemożności zmiany tej decyzji mogłoby mieć tą konsekwencję, że ubezpieczony musiałby zaskarżyć ją w drodze odwołania, można więc założyć – mając na względzie charakter powyższej korekty – że spowodowałoby to taki sam skutek, jak wydanie przez ZUS decyzji zmieniającej. Brak było przy tym podstaw do stwierdzenia, że decyzje nie zostały doręczone. Analiza akt rentowy pozwala bowiem stwierdzić, że ich doręczenie miało miejsce w oparciu o instytucję przewidzianą w art. 44 k.p.a. Przesyłki były podwójnie awizowane, co pozwoliło na przyjęcie tzw. fikcji doręczenia w myśl art. 44 § 4 k.p.a., zaś odwołujący nie przedstawił okoliczności pozwalających ww. domniemanie wzruszyć.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy uznał skarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za prawidłową i zgodną z prawem, co skutkowało oddaleniem odwołania na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c.

(...)