

Sygn. akt III AUa 1131/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Lublinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:	
Przewodniczący	sędzia Elżbieta Czaja sędzia Jacek Chaciński sędzia (del.) Lucyna Stąsik-Żmudziak (spr.)

po poznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 maja 2021 r. w L.

sprawy Gminy M. S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o ustalenie braku odpowiedzialności osób trzecich za składki

na skutek apelacji Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S.

od wyroku Sądu Okręgowego w Siedlcach

z dnia 5 listopada 2020 r. sygn. akt IV U 820/19

I. oddala apelację;

II. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S. na rzecz Gminy M. S. kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Lucyna Stąsik-Żmudziak Elżbieta Czaja Jacek Chaciński

III AUa 1131/20

UZASADNIENIE

Decyzją z 22 maja 2019r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S., działając na podstawie art.154 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art.123 ustawy z 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych zmienił decyzję z 18 kwietnia 2019r. nr (...) w części dotyczącej okresu zadłużenia z tytułu składek na Fundusz Pracy, które będą dochodzone od Gminy M. S. na podstawie art.100 w związku z art.97 §1 oraz art.98 §1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa w związku z art.31 i art.32 w/w ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w ten sposób, że określił wysokość zobowiązań zmarłej B. N. (1) na dzień otwarcia spadku,tj. na dzień

23 listopada 2012r. z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Pracy, które wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień zgonu B. N. (1) i kosztami upomnienia wynoszą 488,51 złotych. Zadłużenie dotyczy okresu od września 2009r. do marca 2010r.

Odwołanie od w/w decyzji złożyła Gmina M. S., reprezentowana przez pełnomocnika, wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji lub jej zmianę poprzez ustalenie, że Gmina M. S. jako spadkobierca nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spadkodawczyni B. N. (1) z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Pracy, w tym odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia, a ponadto o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wskazano, że decyzja organu rentowego nr (...) zmieniająca decyzję nr (...) jest dotknięta nieważnością ze względu na fakt, iż organ administracji wydał decyzję o zmianie decyzji nieostatecznej, choć na podstawie art.154 §1 kpa uprawniony był wyłącznie do zmiany decyzji ostatecznej (odwołanie k.2-3 akt sprawy).

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie wniósł o jego oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstw procesowego według norm przepisanych. Wskazał, że decyzją ostateczną w myśl art.16 §1 kpa jest decyzja od której nie przysługuje odwołanie w toku administracyjnym lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. Oznacza to, że decyzja wydana przez ZUS, od której przysługuje odwołanie do sądu powszechnego ma status decyzji ostatecznej od momentu jej wydania (a właściwie jej doręczenia stronie). Zgodnie z art.154 §1 kpa decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, nie może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W odwołaniu od decyzji nr (...) skarżąca niesłusznie wskazuje, że decyzja nr (...) jest decyzją nieostateczną, a organ administracji wydał decyzję o zmianie decyzji nieostatecznej. Decyzja nr (...) z 18 kwietnia 2019r. odebrana w dniu 23 kwietnia 2019r. jest decyzją ostateczną, gdyż odwołanie od tej decyzji przysługuje do Sądu Okręgowego w Siedlcach IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, a nie do organu administracji wyższego stopnia (odpowiedź organu rentowego na odwołanie k.5-6v akt sprawy).

Wyrokiem z dnia 5 listopada 2020r. Sąd Okręgowy w Siedlcach uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S. do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał, że podstawą rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne i prawne:

Postanowieniem z 31 sierpnia 2016r. Sąd Rejonowy w Siedlcach stwierdził nabycie spadku na podstawie ustawy po B. N. (1) przez Gminę M. S. w całości, z dobrodziejstwem inwentarza (postanowienie Sądu Rejonowego w Siedlcach z 31 sierpnia 2016r. k.142 akt sprawy I Ns 1453/13).

Decyzją z 18 kwietnia 2019r. nr (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. określił wysokość zobowiązań Gminy M. S. jako nabywcy długów spadkodawcy- płatnika składek B. N. (1) na łączną kwotę 16 457,58 złotych, w tym:

- 1) nieopłacone składki na ubezpieczenia społeczne za okres od kwietnia 2009r. do marca 2010r., od listopada 2011r. do grudnia 2011r. oraz od września 2012r. do października 2012r., które wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień zgonu B. N. (1) ,tj. 23 listopada 2012r. i kosztami upomnienia wynoszą 10 065,96 złotych,
- 2) nieopłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne za okres od maja 2009r. do marca 2010r., od listopada 2011r. do grudnia 2011r. oraz od kwietnia 2012r. do października 2012r., które wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 23 listopada 2012r. i kosztami upomnienia wynoszą 5 903,11 złotych,
- 3) nieopłacone składki na Fundusz Pracy za okres od maja 2010r. do marca 2010r., które wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 23 listopada 2012r. i kosztami upomnienia wynoszą 488,51 złotych (decyzja z 18 kwietnia 2019r. – w aktach organu rentowego).

Na skutek odwołania Gminy M. S. od powyższej decyzji, Sąd Okręgowy w Siedlcach w sprawie o sygnaturze akt IV U 507/19 badał zasadność tej decyzji i prawomocnym wyrokiem z 6 sierpnia 2020r. oddalił odwołanie Gminy M. S. od decyzji z 18 kwietnia 2019r. (wyrok Sądu Okręgowego w Siedlcach z 6 sierpnia 2020r. – w aktach organu rentowego).

Zaskarżoną decyzją z 22 maja 2019r. nr (...) organ rentowy zmienił decyzję z 18 kwietnia 2019r. nr (...) w części dotyczącej okresu zadłużenia z tytułu składek na Fundusz Pracy, które będą dochodzone od Gminy M. S. jako spadkobiorcy w ten sposób, że określił wysokość zobowiązań zmarłej B. N. (1) na dzień otwarcia spadku, tj. na dzień 23 listopada 2012r. z tytułu nieopłaconych składek na Fundusz Pracy za okres od września 2009r. do marca 2010r., które wraz z należnymi odsetkami za zwłokę naliczonymi na dzień 23 listopada 2012r. i kosztami upomnienia wynoszą 488,51 złotych (decyzja z 22 maja 2019r. – w aktach organu rentowego).

W ocenie Sądu Okręgowego zaskarżona decyzja z 22 maja 2018r. okazała się wadliwa.

Zgodnie z art.83a ust.2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład ponowne ustalenie przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Powyższe wyłącza zatem dopuszczalność zmiany przez organ rentowy decyzji, w których wniesiono odwołanie do sądu. Z ustaleń Sądu wynika, że Gmina M. S. złożyła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 18 kwietnia 2019r. Sprawa toczyła się przed Sądem Okręgowym w Siedlcach pod sygnaturą IVU 507/19 i rozstrzygnięta została prawomocnym wyrokiem z 6 sierpnia 2020r. oddalającym odwołanie (vide: ustalenia faktyczne). W zaistniałej sytuacji Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie powinien wydawać zaskarżonej decyzji z 22 maja 2019r. zmieniającej decyzję z 18 kwietnia 2019r. w części ustalającej okres za jaki nie zostały opłacone składki na Fundusz Pracy, gdyż odwołanie wniesione od decyzji z 18 kwietnia 2019r. skutkowało toczeniem się postępowania sądowego.

Mając na uwadze powyższe Sąd na podstawie art.477¹⁴§2¹ kpc uchylił zaskarżoną decyzję z 22 maja 2019r. i przekazał sprawę Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S. do ponownego rozpoznania.

Apelację od wyroku wniósł Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S..

Wyrok zaskarżył w całości.

Wyrokowi zarzucił:

1. Naruszenie przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy, w szczególności art. 477¹⁴§2¹ kpc, poprzez niewłaściwe zastosowanie i uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, pomimo, że Sąd I instancji nie stwierdził, że przedmiotowa decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów postępowania przed organem rentowym;

2. Naruszenie prawa materialnego, w szczególności:

- art. 83 a ust. 2 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020r., poz. 266) poprzez jej niewłaściwe zastosowanie pomimo, iż organ rentowy w zaskarżonej decyzji nie zastosował tego przepisu, co doprowadziło do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania;

- art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020r., poz. 266) poprzez błędna wykładnię tego przepisu skutkującą uznaniem, że organ rentowy nie może z urzędu zmienić lub uchylić decyzji, co do której stwierdził w części wadliwość, a została ona zaskarżona do sądu;

- art. 154a kpa w zw. z art. 123 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020r., poz. 266) poprzez niewłaściwe niezastosowanie tego przepisu i uznanie, że nie mogą do zmiany decyzji ostatecznej organu rentowego mieć zastosowanie przepisy kpa.

Wskazując na powyższe zarzuty ZUS wnosił o:

- zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania

- zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje według norm prawem przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji ZUS przywołał treść art. 84 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Wywodził, że przepis art. 83a ust. 1 ustawy systemowej dotyczy praw lub zobowiązań powstałych z mocy prawa i decyzji deklaratoryjnych, a nie decyzji konstytucyjnych. Przywołał stanowisko SA w Gdańsku z 19.09.2013r. zawarte w wyroku III AUa 127/13, w którym Sąd stwierdził, że „skoro postępowanie w trybie art. 83a ust. 1 u.s.u.s. odnosi się tylko do wcześniej wydanych decyzji deklaratoryjnych, zaś decyzja o odpowiedzialności członka zarządu za zobowiązania zarządzanego podmiotu jest decyzją konstytutywną - to siłą rzeczy nie może stanowić przedmiotu postępowania opartego o art. 83a ust.1 u.s.u.s. Przyjęte stanowisko ogranicza zakres stosowania komentowanego przepisu tylko w odniesieniu do decyzji potwierdzających obowiązek lub tworzących zobowiązanie, które wynika z obowiązujących przepisów.

Zdaniem organu nie może tu mieć zastosowania art. 84 ust. 2 ustawy systemowej, zgodnie z którym 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 niniejszej sytuacji przed wydaniem decyzji zmieniającej wpłynęło odwołanie od decyzji pierwotnej organu z dnia 18.04.2019r., w związku z czym w/w przepis nie może mieć zastosowania.

Także przepis art. 477⁹§2 kpc nie może mieć zastosowania, gdyż odwołanie nie zostało uznane w całości za słuszne.

ZUS uznał, że zanegowanie możliwości zmian decyzji przez organ rentowy w sytuacji gdy okażą się w części wadliwe, stwarza ryzyko pozostania w obrocie decyzji zawierających wady prawne lub niezgodny ze stanem faktycznym, co nie może zasługiwać na uwzględnienie.

Organ podkreślił, że Sąd uznając za wadliwą decyzję organu z 22.05.2019r., nie podał jakie przepisy rażąco naruszył ZUS. Poza tym Sąd I instancji uchylił decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, pomimo, że kierując się rozumowaniem Sądu w chwili obecnej organ nie może ani uchylić, ani zmienić w części decyzji co do której stwierdził niezgodność ze stanem faktycznym, nie istnieją bowiem nowe dowody ani nowe okoliczności uzasadniające zmianę decyzji.

W ocenie ZUS zastosowanie w sprawie winien mieć art. 154 kpa w zw. z art. 123 ustawy systemowej, gdyż przedmiotową decyzją nikt nie nabył prawa.

W odpowiedzi na apelację Gmina M. S. wносиła o oddalenie apelacji oraz o zasądzenie od ZUS Oddział w S. na rzecz Gminy M. S. kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Wskazał, że nie doszło do naruszenia wskazanych przez organ przepisów, w tym przepisów prawa materialnego – tj. art. 83 a ust. 2 u.s.u.s. poprzez niewłaściwe zastosowanie lub błędną wykładnię. To wnoszący apelację błędnie rozumie jego treść. Podkreślił, że przytoczony w apelacji pogląd judykatury oraz orzecznictwo sądów powszechnych dotyczy deklaratoryjności i konstytutywności decyzji w sprawach ubezpieczeni społecznych, nie zaś ostateczności decyzji w rozumieniu 16 kpa. Są to dwa różne pojęcia. Wyrok Sądu Okręgowego trafnie przyjął, że wniesienie odwołania od decyzji z 18.04.2019r. stanowiło przeszkodę do zmiany decyzji. Miasto S. nie kwestionuje, że podstawą decyzji może być art. 154 kpa w związku z art. 123 u.s.u.s, ale tylko wówczas, gdy od decyzji zmienianej nie zostałoby wniesione odwołanie. Zarzut, że Sąd I instancji niewłaściwie zastosował art.154 kpa w zw. z art. 123 ustawy systemowej jest chybiony, gdyż przepis ten zastosował sam organ rentowy, podając go jako podstawę własnej decyzji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja nie jest zasadna albowiem nie zawiera zarzutów uzasadniających zmianę zaskarżonego orzeczenia. Wyrok odpowiada prawu. Sąd Okręgowy dokonał trafnych ustaleń faktycznych, które Sąd Apelacyjny przyjmuje za własne. Ustalenia są bezsporne, wobec czego nie zachodzi potrzeba ich szczegółowego powtarzania.

W istocie apelujący dla poparcia swoich zarzutów przywołuje sprzeczną argumentację oraz przypisuje Sądowi poglądy i zapatrywania prawne, które nie zostały wyrażone.

I tak w szczególności, w żadnym fragmencie uzasadnienia wyroku Sąd nie uznał, że nie mogą do zmiany decyzji ostatecznej organu rentowego mieć zastosowania przepisy kpa - a w tym kontekście organ upatrywał niewłaściwego niezastosowania przez Sąd przepisu art. 154 kpa. Sąd wydając orzeczenie oparł się na treści art. 83a ust. 2 ustawy systemowej. Bezpodstawny jest zarzut, że Sąd niewłaściwie zastosował ten przepis, pomimo że w zaskarżonej decyzji ZUS nie zastosował tego przepisu. Fakt, że ZUS nie wskazał tego przepisu wydając decyzję zmieniającą nie oznacza, że Sąd winien zaakceptować zignorowanie przez organ tej regulacji. Wbrew twierdzeniom apelującego, Sąd stosując art. 83a ust. 2 ustawy systemowej jako podstawy rozstrzygnięcia dokonał prawidłowej wykładni kwestionowanego przepisu.

Wydając zaskarżone orzeczenie Sąd nie dopuścił się naruszenia przepisów postępowania, w szczególności art. 477¹⁴§2¹ kpc.

Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 4 lipca 2019r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2019r. poz. 1469) i obowiązuje od dnia 7 listopada 2019r. Zgodnie z jego treścią w art. 477¹⁴ kpc po § 2 dodano § 2¹ w brzmieniu:

„§ 2¹. Jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.”;

Według art. 9 ust. 1 ustawy zmieniającej w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowały moc czynności dokonane zgodnie z przepisami, w brzmieniu dotychczasowym. Jednakże ust. 2 do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nakazywał stosowanie przepisów ustaw zmienianych w art. 1 i art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Oznacza to, że cytowany przepis nakazywał Sądowi - jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania (...) została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym - uchylenie przez sąd tej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, mimo że nie zostało to wyartykułowane wprost, to wywód zawarty w uzasadnieniu orzeczenia nie pozostawia wątpliwości, że Sąd Okręgowy prawidłowo uznał, iż skarżona decyzja z dnia 22.05.2019r. została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, co uzasadniało zastosowanie art. 477¹⁴§2¹ kpc. Organ rażąco naruszył tryb postępowania opisany w art. 154 kpa.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie był uprawniony do wydania decyzji zmieniającej w oparciu o podaną podstawę prawną na tym etapie postępowania związanego z przeniesieniem odpowiedzialności na Gminę M. S. za zaległe składki płatnika z tytułu nabycia spadku po B. N. (2).

Zaskarżona decyzja z dnia 22.05.2019r. zmieniała decyzję z 18.04.2019r. o przeniesieniu odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu składek, w części dotyczącej okresu zadłużenia z tytułu składek na Fundusz Pracy, które będą dochodzone od Gminy M. S. z tytułu ponoszenia przez wnioskodawcę jako spadkobiercy płatnika B. N. (1). Od decyzji z 18.04.2019r. wnioskodawca złożyła odwołanie i w Sądzie Okręgowym w Siedlcach toczyło się postępowanie

obejmujące m.in. wysokość zadłużenia z tytułu nie zapłaconych składek na Fundusz Pracy za okres od maja 2009r. do marca 2010r. a więc także obejmujący okres od września 2009r. do marca 2010r.

Decyzja z 22.05.2019r., jak wynika z jej treści została wydana przez organ ubezpieczeniowy na podstawie art. 154 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018r., poz. 2096 z późn. zm.) Decyzja, o ile nadal pozostawiała taką samą kwotę należności składkowych oraz odsetek i kosztów upomnienia to inaczej ustalała okres zadłużenia. Mianowicie, w decyzji z kwietnia okres ten został wskazany jako obejmujący okres od maja 2009r. do marca 2010r. a w decyzji zmieniającej zadłużenie obejmowało okres od września 2009r. do marca 2010r. Zatem zadłużenie kwotowo było tożsame, ale dotyczyło krótszego okresu czasu. Nie ulega wątpliwości, że na mocy przedmiotowej decyzji ZUS nabywał prawo do dochodzenia określonej należności od podmiotu zobowiązanego do jej uregulowania w związku przeniesieniem odpowiedzialności za zobowiązania nabyte w drodze spadkobrania. Decyzja po stronie ZUS tworzyła prawo a wobec Gminy M. S. nakładała zobowiązanie. Decyzja ukształtowała uprawnienie ZUS nakładając na Gminę M. S. obowiązek zapłaty nieuregulowanych składek za ściśle ustalony czas.

Według art. 16 §1 kpa decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ich ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Dopuszczalność uchylenia lub zmiany decyzji, która jest zgodna z przepisami prawa lub dotknięta wadliwością niekwalifikowaną jest wyznaczona przesłankami określonymi w art. 154 kpa. Przepis ten w § 1 stanowi, iż decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

Podstawową przesłanką uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej jest przesłanka „nie nabycie prawa przez żadną ze stron”. Niezaimplementowanie tej przesłanki skutkuje niemożliwością zmiany lub uchylenia decyzji. Pojęcie „nabycia prawa” użyte w tym przepisie, rozumie się szeroko, przyjmując, że każde indywidualne rozstrzygnięcie prawne, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona nabyła prawo.

Art. 154 kpa może mieć zastosowanie tylko do decyzji uznaniowych, w których organ ma możliwość skorzystania ze swobody decyzyjnej w orzekaniu, w ramach której organ może uwzględnić interes społeczny lub słuszny interes strony. (wyrok NSA z 22.06.2020r., II OSK 274/20) Jak słusznie zauważa organ decyzja o odpowiedzialności spadkobiercy ma charakter konstytutywny a zatem nie może być zmieniona w oparciu o art. 154 kpa.

Decyzja nakładająca obowiązek jako decyzja tworząca prawo wyłącza zastosowanie do niej trybu unormowanego art. 154 kpa. Pojęcie normatywne ”decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa” użyte w art. 154§1 kpa odnosi się do całości decyzji objętej zmianą, a nie tylko do tej jej części, która jest objęta zmianą. Przepis art. 154§1 kpa stanowi nadzwyczajny tryb weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych, stanowi wyjątek od zasady trwałości decyzji określonej w art. 16 kpa, a zatem przesłanki w nim określone nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej, a wręcz należy je interpretować dosłownie a nawet ścieśniająco. (wyrok NSA z 16.06.2010r. II OSK 3719/19, wyrok NSA z 28.01.2020r. II OSK 624/18) Specyfika postępowania opartego na art. 154§1 kpa polega na tym, że organ nie dokonuje ponownej merytorycznej kontroli wydanego rozstrzygnięcia, ale rozważa, czy za zmianą ostatecznej decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Zakwalifikowanie omawianego postępowania do trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji ostatecznej oznacza, że nie jest dopuszczalne rozszerzenie tego zakresu, a przesłanki stosowania powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zasadniczą kwestią jest wykazanie, że omawiany tryb w ogóle ma zastosowanie w określonej sprawie, jeszcze przed rozważeniem zagadnienia istnienia przesłanek umożliwiających zmianę decyzji. (wyrok WSA Opole z 31.07.2018r. II SA/Op 218/18)

Od chwili wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji organu rentowego, sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw (art. 83 ust. 2 w związku z art. 1 kpc), a sąd w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych orzeka o prawach lub obowiązkach stron na podstawie właściwych

przepisów prawa materialnego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego.

Także obowiązkiem ZUS jest stosowanie tej regulacji.

W chwili gdy Gmina M. S. odwołało się od decyzji z dnia 18.04.2019r. do Sądu organ ubezpieczeniowy nie miał podstaw do zmiany decyzji na mocy art. 154 kpa.

Przepis art. 83 a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi, że prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. (ust. 1) 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. (ust. 2) W sprawach rozstrzygniętych orzeczeniem właściwego sądu Zakład, na podstawie dowodów lub okoliczności, o których mowa w ust. 1:

1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo lub określającą zobowiązanie, jeśli jest to korzystne dla zainteresowanego;

2) występuje do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo nie istnieje lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji. (ust. 3)

Decyzja z 18 kwietnia była nieprawomocna, w maju 2019 roku Sąd jeszcze nie rozpoznał złożonego odwołania, organ nie posiadał nowych dowodów ani nie wskazał na ujawnienie okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które miałyby wpływ na prawo lub zobowiązanie a zatem faktycznie nie było możliwości zmiany powyższej decyzji w oparciu o art. 83a ust. 1 ustawy systemowej. Dopiero gdyby po uprawomocnieniu się decyzji przedłożono nowe dowody lub ujawniły się okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, mające wpływ na zobowiązanie Gminy M. S., to zgodnie z ust. 3 art. 83 a ustawy systemowej w sprawach rozstrzygniętych orzeczeniem właściwego sądu Zakład, na podstawie dowodów lub okoliczności, o których mowa w ust. 1:

1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo lub określającą zobowiązanie, jeśli jest to korzystne dla zainteresowanego;

2) występuje do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo nie istnieje lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość zmiany decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo. Może to nastąpić na podstawie art. 155 kpa (decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony) lub poprzez stwierdzenie w odpowiednim trybie nieważności decyzji w oparciu o art. 156 kpa.

Jednak bez zgody wnioskodawcy i rozważenia czy przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie decyzji oraz przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, organ administracji publicznej, który wydał decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo nie może w każdym czasie decyzji tej zmienić.

Tymczasem ZUS bez właściwej podstawy prawnej, rażąco naruszając tryb postępowania przed organem ubezpieczeniowym, skarżoną decyzją dokonał zmiany decyzji z 18.04.2019r. W pełni uprawniało to Sąd do

zastosowania art. 477¹⁴§2¹ kpc i uchylenia zaskarżonej decyzji oraz przekazania sprawy Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S. do ponownego rozpoznania.

Z tego względu Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja jest bezzasadna i na mocy art. 385 kpc podlega oddaleniu.

Orzeczenie o kosztach uzasadnia art. 98 § 1 kpc w zw. z art. 99 kpc w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c., art. 108 § 1 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. 2018 r., poz. 265).

Lucyna Stąsik-Żmudziak Elżbieta Czaja Jacek Chaciński