

POSTANOWIENIE

Dnia 9 marca 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodnicząca: SSA Urszula Iwanowska (sprawozdawca)

Sędziowie: SSA Barbara Białecka

del. SSO Beata Górską

po rozpoznaniu w dniu 9 marca 2015 r., na posiedzeniu niejawnym,

sprawy z odwołania T. F.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S.

o umorzenie należności z tytułu składek,

na skutek zażalenia organu rentowego na postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 1 grudnia 2014 r., sygn. akt VI U 1574/14,

postanawia:

- 1) uchylić zaskarżone postanowienie i sprawę przekazać do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie VI Wydziałowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego;
- 2) wniosek o wyłączenie sędziego Sądu Okręgowego Moniki Miller-Młyńskiej od rozpoznania niniejszej sprawy przekazać do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie VI Wydziałowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jako sądowi właściwemu.

SSA Barbara Białecka SSA Urszula Iwanowska del. SSO Beata Górską

UZASADNIENIE

T. F. złożył w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Oddziale w S. wniosek o umorzenie należności z tytułu zaległych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy za okres od 31 marca 2006 r. do 30 listopada 2010 r., domagając się zastosowania ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o umorzeniu należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek przez osoby prowadzące pozarolniczą działalność (Dz. U. poz. 1551; powoływana dalej jako: ustawa abolicyjna).

Decyzją z dnia 5 marca 2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. umorzył postępowanie zainicjowane wnioskiem T. F. na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i wyjaśnił, że na dzień złożenia wniosku wnioskodawca nie miał zadłużenia podlegającego przepisom wskazanej ustawy abolicyjnej. W tej sytuacji postępowanie w sprawie uznano za bezprzedmiotowe. W decyzji zamieszczono pouczenie o możliwości odwołania się od niej do Sądu Okręgowego.

T. F. pismem z dnia 5 kwietnia 2013 r. odwołał się od powyższej decyzji, wnosząc o jej uchylenie w całości i podnosząc, że fakt nieposiadania przez niego składek podlegających umorzeniu jest wynikiem nierzetelnego działania pracowników ZUS, którzy zaliczyli dokonaną przez niego w styczniu 2012 r. wpłatę kwoty 50.000 zł na poczet jego

własnych zaległości, zamiast postąpić zgodnie z ustnymi uzgodnieniami i zaliczyć ją na poczet zaległych składek za zatrudnianych pracowników.

Postanowieniem z dnia 31 stycznia 2014 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie przekazał odwołanie T. F. Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W uzasadnieniu tego postanowienia wskazano, że skoro sprawa dotyczy umorzenia składek na ubezpieczenia społeczne, to należy do tej kategorii spraw, w których brak jest drogi sądowej. Zwrócono też uwagę, że nie zalicza się ona do tych kategorii spraw, w których droga sądowa została przewidziana na mocy uregulowań ustawy szczególnej, jaką jest ustawa abolicyjna. Podkreślono, że zaskarżona decyzja stanowiła rozstrzygnięcie stricte formalne, oparte wyłącznie o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, nie zaś merytoryczne. Uznano także, że decyzja ta nie mieści się w katalogu spraw wymienionych w art. 476 § 2 k.p.c. Co za tym idzie, przyjęto, że sąd powszechny nie jest właściwy do rozpoznawania odwołania od takiego rozstrzygnięcia, a błędne pouczenie dokonane przez organ rentowy nie może zmienić istniejącego stanu prawnego. W toku postępowania toczącego się przed takim sądem nie mogą być bowiem badanie ewentualne uchybienia organu rentowego związane z niewłaściwym stosowaniem przez niego zasad określonych w przepisach k.p.a., ani też prawidłowość rozstrzygnięcia w sprawie umorzenia składek innego niż wprost wskazane w przepisach ustawy abolicyjnej. W tej sytuacji, na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. przekazano sprawę organowi właściwemu do jej rozpoznania, tj. Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Powyższe postanowienie uprawomocniło się, gdyż żadna ze stron nie złożyła na nie zażalenia.

W dniu 12 maja 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych O/S., wydał decyzję nr (...), którą utrzymał w mocy decyzję ZUS O/S. z dnia 5 marca 2013 r. Jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wymieniono wyłącznie przepisy art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu wyjaśniono dlaczego za słuszne uważa się dokonane wcześniejszą decyzją umorzenie postępowania administracyjnego w oparciu o przepis art. 105 § 1 k.p.a. Zwrócono też uwagę, że w toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że T. F. nie miał na dzień złożenia wniosku zadłużenia podlegającego przepisom ustawy abolicyjnej. Wskazano nadto, że postępowanie w przedmiocie umorzenia nieopłaconych należności w zakresie wskazanym ustawą abolicyjną nie jest postępowaniem w przedmiocie rozliczenia, przebiegowania czy zwrotu dokonanych już wpłat, celem takiego procedowania, aby w dniu złożenia wniosku o umorzenie ustalić saldo na koncie płatnika, umożliwiające wnioskodawcy właśnie takie umorzenie zgodne z ustawą. W decyzji zamieszczono także pouczenie o następującej treści: „Na niniejszą decyzję na podstawie art. 52-54 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.), przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, na którego obszarze właściwości strona zamieszkuje. Skargę należy wnieść na piśmie, za pośrednictwem Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który wydał niniejszą decyzję, lub ustnie do protokołu w tym Oddziale, w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Po tym terminie decyzja staje się prawomocna.”

T. F. odwołał się od powyższej decyzji wskazując, że nastąpiła istotna zmiana okoliczności w niniejszej sprawie w związku ze zwiększeniem stanu jego zadłużenia wobec ZUS, jak również w związku z pogorszeniem jego sytuacji finansowej. Ponownie podkreślił, że w dniu 20 stycznia 2012 r. dokonał wpłaty na rzecz ZUS w łącznej kwocie 50.000 zł, jednak należność ta została zaksięgowana niezgodnie z wcześniejszymi ustnymi ustaleniami, o czym nie został poinformowany. W jego ocenie jednak w uzasadnieniu decyzji z dnia 12 maja 2014 r. wyraźnie wskazano, że pracownicy ZUS popełnili błąd przy księgowaniu wpłaconych przez niego należności, czego skutkiem było pozbawienie go możliwości z częściowego umorzenia zaległości składkowych.

Odwołujący wyjaśnił nadto, że sprawę powierzył do prowadzenia aplikantowi adwokackiemu S. L., który jednak wskutek swoich zaniedbań dopuścił do jej zagubienia, a tym samym do upływu 2-miesięcznego terminu na złożenie odwołania.

Niniejsze odwołanie organ rentowy przekazał do Sądu Okręgowego w Szczecinie, dołączając do niego akta ZUS oraz odpowiedź na odwołanie z wnioskiem o odrzucenie odwołania oraz zasądzenie od odwołującego na rzecz organu rentowego kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 120 zł.

W uzasadnieniu stanowiska organ wyjaśnił, że właściwość Sądu Okręgowego w niniejszej sprawie wynika z art. 83 ust. 1-3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, gdyż zaskarżona decyzja dotyczy sprawy indywidualnej z zakresu ubezpieczeń społecznych, zaś zawarte w powołanym przepisie wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy. Zdaniem organu rentowego „nie można przyjąć, że jest to katalog zamknięty, jak to wcześniej błędnie rozstrzygnął Sąd Okręgowy w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt VI U 638/13”. Na poparcie przedstawionego stanowiska organ rentowy przywołał postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 maja 2014 r., III AUz 54/14.

Ponadto organ rentowy wskazał, że decyzja ZUS z dnia 5 marca 2014 r., nr (...) nie była decyzją formalną, proceduralną, a stanowiła w istocie merytoryczne rozstrzygnięcie odmawiające płatnikowi umorzenia wnioskowanych zaległości składkowych. Zdaniem organu, jako taka, również decyzja z dnia 5 marca 2014 r., nr (...), podlegała rozpoznaniu przez Sąd Okręgowy w Szczecinie. Co za tym idzie, organ wyjaśnił, że decyzja z dnia 12 maja 2014 r., nr (...), została wydana w wyniku wykonania przez Zakład, jak się okazało, nieprawidłowego, wskazania Sądu Okręgowego w Szczecinie, co uzasadnia przekazanie odwołania od tej decyzji temu sądowi, zwłaszcza, że jest to zgodne również z intencją płatnika wnoszącego odwołanie od tej decyzji.

Postanowieniem z dnia 1 grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych przekazał odwołanie T. F. z dnia 22 sierpnia 2014 r. Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w S..

Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu swojego stanowiska podniósł, że zgodnie z treścią art. 365 § 1 k.p.c. orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Sąd Okręgowy zaznaczył, że stronami postępowania, jakie toczyło się przed tym sądem pod sygnaturą akt VI U 638/13, dotyczącego odwołania T. F. od decyzji ZUS Oddział w S. z dnia 5 marca 2013 r., nr (...), byli T. F. oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.. Oznacza to, że skoro wydane w tamtej sprawie przez Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowienie z dnia 31 stycznia 2014 r. o przekazaniu odwołania T. F. Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako organowi administracyjnemu drugiej instancji uprawomocniło się, to zarówno T. F., jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. są obecnie tym postanowieniem (i wynikającymi z jego wydania konsekwencjami) związani. W związku z powyższym, Sąd Okręgowy uznał za niedopuszczalne obecnie wygłaszanie przez pełnomocnika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S. twierdzeń, jakoby postanowienie to było błędne, a co za tym idzie, należy traktować je jako niebyłe i postąpić według uznania pełnomocnika (gdyż – w ocenie sądu pierwszej instancji – do tego w zasadzie sprowadza się treść złożonej w niniejszej sprawie odpowiedzi na odwołanie). Sąd pierwszej instancji podkreślił, że w świetle treści art. 365 § 1 k.p.c. wydanie przez Sąd Okręgowy w sprawie dotyczącej T. F. prawomocnego postanowienia przesądzającego o tym, że wydana przez organ rentowy decyzja nie zawiera w sobie rozstrzygnięcia merytorycznego, a wyłącznie formalne, oparte o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, oznacza bowiem nakaz przyjmowania obecnie – zarówno przez sąd, jak i przez organ rentowy, który bynajmniej nie stoi poza prawem, jak zdaje się sugerować aktualnie jego pełnomocnik – że kwestia prawna, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w poprzedniej sprawie, a która ma znaczenie prejudycjalne w sprawie obecnie rozpoznawanej, kształtuje się tak, jak przyjęto w prawomocnym wcześniejszym postanowieniu, nawet jeżeli pełnomocnik organu rentowego uznaje argumentację prawną, na której opiera się to rozstrzygnięcie za nietrafną. W późniejszej sprawie kwestia ta nie może być już bowiem w ogóle badana (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2014 r., V CSK 433/13 lub z dnia 11 lutego 2014 r., I UK 329/13).

W tej sytuacji Sąd Okręgowy jeszcze wskazał, że zaskarżona obecnie decyzja z dnia 12 maja 2014 r., nr (...) jest decyzją Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a nie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wynika to zarówno z podpisu pod decyzją, jak i z przywoływanej w treści decyzji podstawy prawnej – przepis art. 138 § 1 k.p.a. dotyczy decyzji wydawanych przez organ odwoławczy). Oznacza to, że chybione jest powoływanie się przez pełnomocnika organu rentowego na przepisy art. 83 ust. 1-3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, albowiem przepisy te odnoszą się do decyzji wydawanych przez Zakład, nie zaś Prezesa Zakładu.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. w związku z art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j. t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.), sąd pierwszej instancji orzekł jak w sentencji.

Z powyższym postanowieniem Sądu Okręgowego w Szczecinie w całości nie zgodził się Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który w złożonym zażaleniu zarzucił mu:

- naruszenie art. 83 ust. 1-3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 180 i art. 181 k.p.a. w związku z art. 476 § 2 k.p.c. oraz w związku z art. 464 § 1 k.p.c., polegające na uznaniu, że sąd powszechny nie jest właściwy do rozpoznania odwołania od decyzji Zakładu wydanej w sprawie indywidualnej i przekazaniu tego odwołania do rozpoznania sądowi administracyjnemu jako sądowi właściwemu, podczas gdy prawidłowo należało uznać, że właściwym do rozpoznania odwołania T. F. w niniejszej sprawie jest Sąd Okręgowy w Szczecinie.

W oparciu o taki zarzut skarżący wniósł o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie VI Wydziałowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych,

- wyłączenie sędziogo Moniki Miller-Młyńskiej od udziału w ponownym rozpoznawaniu niniejszej sprawy, z uwagi na ewidentnie negatywne nastawienie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz reprezentującego organ rentowy pełnomocnika, o którym świadczą sformułowania zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, które ma wpływ na brak obiektywizmu sędziogo i stronnicze orzekanie w niniejszej sprawie,

- zasądzenie na rzecz ZUS O/S. kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu zażaleniowym.

W uzasadnieniu skarżący między innymi podniósł, że postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 stycznia 2014 r., VI U 638/13, którym odwołanie T. F. zostało przekazane do rozpoznania Prezesowi Zakładu było jedynym orzeczeniem tego typu, które się uprawomocniło. W ogóle było takich postanowień zaledwie dwa. Drugie, z dnia 29 stycznia 2014 r., VI U 1968/13, wydane przez Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zostało zaskarżone przez Zakład i uchylone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 maja 2014 r., III A Uz 54/14. Jednocześnie organ podkreślił, że we wszystkich innych podobnych sprawach, dotyczących decyzji Zakładu wydanych na podstawie przepisów ustawy abolicyjnej, Sąd Okręgowy w Szczecinie, rozpoznał odwołania od decyzji Zakładu i nie było nigdy żadnych sugestii ze strony Sądu co do niewłaściwości drogi sądowej dla tego typu decyzji Zakładu.

Dalej skarżący podniósł, że uprawomocnienie postanowienia Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 31 stycznia 2014 r., VI U 638/13, skutkowało wydaniem przez Zakład, a nie Prezesa Zakładu, co bezzasadnie sugeruje sąd pierwszej instancji w zaskarżonym postanowieniu, decyzji z dnia 12 maja 2014 r., nr (...). Jak się później okazało, wydanie przedmiotowej decyzji nastąpiło w wyniku wprowadzenia Zakładu w błąd przez sędziogę Monikę Miller-Młyńską, która obecnie wydając postanowienie w niniejszej sprawie, orzekała w sprawie, w której wcześniej brała udział i wydała wprowadzające Zakład w błąd postanowienie z dnia 31 stycznia 2014 r., VI U 638/13.

Uzasadniając zarzuty sformułowane w części wstępnej zażalenia skarżący przytoczył fragment z uzasadnienia uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011/17-18/233), której nadano moc zasady prawnej, w której Sąd Najwyższy stwierdził, że ustanowiony w art. 83 ust. 1-3 ustawy systemowej w związku z art. 180 i 181 k.p.a. oraz w związku z art. 476 § 2 k.p.c. sądowy tryb odwoławczy odnosi się - z wyjątkiem przewidzianych wyłącznie w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej - do wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie indywidualnych spraw. Zasada ustanowionego w tych przepisach trybu odwoławczego polega na tym, że od decyzji Zakładu „przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego” z wyłączeniem zarówno administracyjnego postępowania w jego stadiach instancyjnych,

jak i weryfikacji decyzji wadliwych w specjalnych trybach. Wszystko na etapie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest „odwołanie do właściwego sądu”, które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których Zakład wydał decyzję, na drogę postępowania przed sądem powszechnym. W rezultacie niezależnie od tego, czy podstawę wydania decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowi art. 83a ust. 1 czy ust. 2 ustawy systemowej, czy też - w braku podstaw do ich zastosowania - przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, organem właściwym do jej wydania jest Zakład (jego właściwa terenowa jednostka organizacyjna - art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.), a organem odwoławczym - sąd powszechny. W każdym bowiem z tych przypadków decyzja, jako niewymieniona w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, jest indywidualną decyzją wskazaną w art. 83 ust. 1 tej ustawy, od której przysługuje odwołanie do sądu, wszczynające postępowanie cywilne (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, por. także uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012/19-20/252).

Nadto organ podniósł, że w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 14 maja 2014 r., III AUz 54/14, Sąd ten stwierdził, że: „W niniejszej sprawie nie można pominąć bezspornej okoliczności, że zaskarżona decyzja jest odpowiedzią na wniosek ubezpieczonego o umorzenie należności z tytułu składek, a odmowa wszczęcia postępowania jest faktycznie odmową umorzenia należności. W powyższych okolicznościach Sąd Okręgowy winien rozpoznać sprawę merytorycznie i orzec czy istnieją przesłanki do wszczęcia postępowania czy też odmowa była uzasadniona. Sprawa bowiem należy do kategorii spraw objętych art. 476 k.p.c.”.

W świetle powyższego, w ocenie skarżącego, zaskarżone postanowienie (oraz poprzedzające je postanowienie z dnia 31 stycznia 2014 r., VI U 638/13), jest rażąco błędne i powinno zostać uchylone, gdyż decyzje wydane w niniejszej sprawie są decyzjami Zakładu, mieszczącymi się w katalogu w art. 83 ust. 1 tej ustawy, od których przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, wszczynające postępowanie cywilne. Bez znaczenia jest przy tym wskazywana w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia okoliczność, że w podstawie prawnej decyzji Zakładu (a nie Prezesa Zakładu) z dnia 12 maja 2014 r., nr (...), zostały wskazane błędnie (wskutek wprowadzenia w błąd postanowieniem z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt VI U 638/13) przepisy k.p.a. i wskazano nieprawidłowo na tryb odwoławczy do sądu administracyjnego. W ugruntowanym orzecznictwie sądowym wskazują się, bowiem że wskazanie błędnej podstawy prawnej w decyzji nie przesądza o uznaniu, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej, o ile znajduje oparcie w obowiązujących przepisach. W niniejszej sprawie podstawy prawne wydania decyzji Zakładu istnieją i wynikają z art. 83 ust. 1-3 ustawy o s.u.s. oraz ustawy abolicyjnej. Natomiast błędne pouczenie w decyzji, np. co do trybu odwoławczego, nie skutkuje żadnymi negatywnymi konsekwencjami dla stron, ani nie przesądza o charakterze decyzji organu, czy niedopuszczalności drogi sądowej, gdyż te kwestie podlegają każdorazowej ocenie przez Sąd.

Sąd Apelacyjny rozważył, co następuje:

Zażalenie należało uznać za uzasadnione.

W sprawie bezspornym jest, że T. F. ubiega się o umorzenie należności powstałych z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy za okres od 31 marca 2006 r. do 30 listopada 2010 r. na podstawie ustawy abolicyjnej. Nie budzi też wątpliwości, że organ rentowy wniosek płatnika w tym zakresie rozpoznał negatywnie najpierw w decyzji z dnia 5 marca 2013 r., a aktualnie także w decyzji z dnia 12 maja 2014 r., najpierw umarzając postępowanie w sprawie z tego wniosku, a następnie decyzją z dnia 12 maja 2014 r. utrzymując w mocy decyzję z dnia 5 marca 2013 r.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie budzi żadnych wątpliwości fakt, że T. F. miał prawo złożenia przedstawionego wyżej wniosku, a jego negatywne rozpoznanie przez organ rentowy otworzyło mu drogę do złożenia odwołania do sądu powszechnego, który ma obowiązek rozpoznania merytorycznego sprawy bez względu na podstawy prawne zawarte w zaskarżonej decyzji, jak również bez względu na treść pouczenia o prawie odwołania przedstawionego w treści decyzji.

Według art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, a ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (zob. też art. 6 ust. 1 Konwencji z dnia 04

listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności - Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 - art. 91 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP). Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów (domniemanie drogi przed sądami powszechnymi - art. 177 Konstytucji RP; por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 grudnia 2003 r., III CK 319/03, OSNC 2005/2/31). Zastrzeżenie takie dotyczy w szczególności określonych w ustawie przypadków kontroli działalności administracji publicznej należących do sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji RP). Zgodnie z art. 1, Kodeks postępowania cywilnego reguluje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które zalicza do spraw cywilnych. Według art. 2 § 1 k.p.c., do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy. Z tych regulacji wynika domniemanie drogi sądowej w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Inaczej mówiąc, roszczeń z zakresu prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych można dochodzić przed sądem powszechnym (sądem pracy i ubezpieczeń społecznych), chyba że odrębny przepis ustawowy określoną sprawę przekazuje sądowi szczególnemu (art. 2 § 1 k.p.c.) lub do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.). Jeżeli więc mamy do czynienia z roszczeniem z zakresu prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych, to jako zasadę należy przyjąć możliwość dochodzenia go przed sądem powszechnym i dla jej wyłączenia konieczne jest wskazanie konkretnego ustawowego przepisu szczególnego, wykładanego ściśle, a nie rozszerzająco (tak J. Iwulski w komentarzu do art. 464 k.p.c., Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367-505(37), LEX, 2010).

Wszystkie wątpliwości w zakresie dopuszczalności drogi sądowej w niniejszej sprawie należy wyjaśnić w myśl zasady prawnej podjętej przez Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011/17-18/233). W uzasadnieniu do tej uchwały Sąd Najwyższy między innymi wyjaśnił:

„Zauważonej w Kodeksie postępowania administracyjnego podstawowej differentia specifica postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych poświęcone są w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych 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: po pierwsze - zasadę decyzyjnego rozstrzygnięcia spraw indywidualnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ust. 1), po drugie zasadę trybu odwoławczego, że od decyzji przysługuje odwołanie - "do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego" (ust. 2), "również w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie, lub inne roszczenia" (ust. 3), po trzecie tryb wniesienia odwołania (ust. 5), po czwarte czynności Zakładu po wniesieniu odwołania, że może on sam uwzględnić słuszność odwołania i wówczas zmienia lub uchyla decyzję bez nadawania odwołaniu dalszego biegu (ust. 6), w przeciwnym razie przekazuje w określonym terminie sprawę do sądu (ust. 7) i wreszcie po piąte określone zostało 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).

Ustanowiony w art. 83 ust. 1-3 ustawy sądowy tryb odwoławczy odnosi się – z jednym tylko wyjątkiem - do wszystkich decyzji Zakładu "w zakresie indywidualnych spraw". Egzemplifikacja tych spraw, według przedmiotu decyzji, w pięciu punktach art. 83 ust. 1 ustawy, stanowi wyłącznie ilustratywne przedstawienie zasady, iż "Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw", natomiast wskazane ich przedmiotowe określenie następuje po słowach "dotyczących w szczególności". Istotą tej regulacji jest ustanowienie podmiotu właściwego, że jest nim "Zakład" i że Zakład rozstrzyga sprawy indywidualne w formie decyzji, ("wydaje decyzje"). Te dwa podstawowe elementy regulacji ulegają wzmocnieniu (a nie osłabieniu) w procesie legislacyjnych uzupełnień art. 83 ustawy."

I dalej: „Powyższe znaczenie regulacji z art. 83 ust. 1, uzupełnionej przez dodanie art. 83a-83c, potwierdza uzasadnienie projektu ustawy, która te uzupełnienia wprowadziła. Powołując się na występujące w praktyce wątpliwości, czy art. 83 ust. 1 ustawy eliminuje w sprawach ubezpieczeń społecznych przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego nadzwyczajne tryby weryfikacji decyzji z udziałem organów wyższego stopnia chciano ten problem rozwiązać: "kierując się zasadami, że: każda kończąca postępowanie decyzja Zakładu musi

podlegać kontroli sądowej; w sprawach, w których zmiany w decyzjach są zgodne z interesem zainteresowanego tryb postępowania winien być maksymalnie uproszczony".

Zasada trybu odwoławczego ustanowionego w systemie ubezpieczeń społecznych polega na tym, że od decyzji Zakładu "przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego". Nie ma tu administracyjnego postępowania w jego - według Kodeksu postępowania administracyjnego koniecznych - stadiach instancyjnych, nie ma też nadzwyczajnych weryfikacji decyzji wadliwych, w specjalnych - również dwuinstancyjnych - trybach. Wszystko na etapie postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest "odwołanie do sądu" (por. art. 83 ust. 2), które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których ZUS wydał decyzje, na drogę postępowania sądowego. Tak samo jednolicie jest skonstruowana zasada działania Zakładu ("Zakład wydaje decyzje") jak i zasada drogi sądowej jako sposobu zaskarżenia decyzji do sądu. W rozdziale 8 ustawy systemowej zasada zaskarżalności decyzji Zakładu do sądu uregulowana jest w art. 83 ust. 2 (z wyłączeniem wynikającym z art. 83 ust. 4) - jedynie w tych przepisach."

Sąd Najwyższy wyjaśnił także: „Stosownie do art. 1 k.p.c. sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należą do zakresu spraw cywilnych podlegających postępowaniu sądowemu według przepisów tego Kodeksu. Wszystko co dla tych spraw szczególne zostało określone w ramach postępowania odrębnego (część pierwsza, księga pierwsza, tytuł VII) w specjalnym dziale (dział III). Poza tym podlegają zastosowaniu "zwykle" dla sądu reguły postępowania procesowego (por. art. 13 § 2 k.p.c.).

Systemowa konstrukcja trybu odwoławczego do sądu powszechnego, który stosuje zasady kontradiktoryjnego procesu, w tym specjalne ułatwienia w statusie ubezpieczonego jako strony odwołującej się od decyzji ZUS - zapewniają w pełni efektywną ochronę. Warto podkreślić prostotę i skuteczność systemu. Opiera się on na dwóch tylko urządzeniach. Pierwsze to rozstrzygnięcie decyzjami Zakładu o wszystkim co istotne dla podmiotów stosunków ubezpieczenia społecznego. Decyzje Zakładu potwierdzają wynikające z prawa obowiązki i uprawnienia w zakresie ubezpieczeń społecznych. Decyzje, które strona uważa za wadliwe, z jakiegokolwiek powodu, zaskarża do sądu przez wniesienie odwołania. Odwołanie to stanowi w istocie rzeczy - na skutek zasad procesu cywilnego - przeniesienie sprawy ubezpieczeniowej, tej sprawy, którą rozpoznał Zakład w decyzji - na drogę postępowania sądowego. Rozpoczyna się zatem etap sądowy sprawy, w której właściwy sąd powszechny wyjaśnia cały zakres okoliczności faktycznych oraz podstaw prawnych rozpoznanego roszczenia (zobowiązania). Sądy ubezpieczeń społecznych przeprowadzają w szczególności postępowanie dowodowe i to nawet z wyłączeniem "zwykłych" w procesie ograniczeń (por. art. 473 § 1 k.p.c.).

W związku z rozważanym zagadnieniem należy zwrócić uwagę na teleologiczne dopasowanie regulacji ustawy systemowej do regulacji postępowania cywilnego. Odnosi się to między innymi do zdefiniowania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych jako tej, w której wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych (por. art. 476 § 2 k.p.c.). W dopełnieniu tej definicji mowa jest o tym, że mają to być decyzje "dotyczące" określonych przedmiotów (np. ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych).

Sprawą "dotyczącą" ubezpieczeń społecznych jest każda decyzja Zakładu w zakresie indywidualnych spraw (art. 83 ust. 1 ustawy systemowej), każda decyzja w tym zakresie chociażby jej wydanie poprzedzała inna decyzja (art. 83a ust. 1 i ust. 2)."

„W określonych w art. 477¹⁴ k.p.c. formach rozstrzygnięcia: o zasadności odwołania, że sąd bezpodstawnie odwołanie oddala, natomiast uwzględniając odwołanie - zmienia zaskarżoną decyzję i "orzeka co do istoty sprawy" wyraża się - wielokrotnie tu przywoływana - zasada trybu odwoławczego w sprawach ubezpieczeń społecznych, że ubezpieczony odwołujący się od decyzji Zakładu uzyskuje przeniesienie sprawy na drogę cywilnego postępowania sądowego, postępowania wyposażonego w środki umożliwiające wyjaśnienie okoliczności faktycznych (stanu faktycznego) i kwestii prawnomaterialnych (wykładni i zastosowania prawa). Dodać do tego jeszcze trzeba dwuinstancyjną - w

systemie apelacyjnym - strukturę postępowania sądowego i jej gwarancyjne zwieńczenie postępowaniem kasacyjnym przed Sądem Najwyższym.

Wyposażenie sądu ubezpieczeń społecznych w kompetencję merytorycznego rozstrzygnięcia 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 ustawy systemowej.

Formuła z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. orzekania co do istoty sprawy jest ujęta wystarczająco ogólnie, ażeby można ją stosować do sprawy o każdym jej przedmiocie, tak dotyczącym wprost uprawnienia (obowiązku) z zakresu ubezpieczenia społecznego jak i "unieważnienia" decyzji Zakładu rozstrzygającej o uprawnieniu (obowiązku) z zakresu ubezpieczenia społecznego. Orzekanie co do istoty sprawy jest bowiem formą orzeczenia sądowego in meritis (przeciwstawną formie kasacyjnej - por. analogicznie w art. 398¹⁶ k.p.c. w porównaniu do art. 398¹⁵ § 1 k.p.c.), a więc formą, która "nakłada się" na przedmiot sprawy - jakkolwiek on jest - i o nim rozstrzyga."

Mając na uwadze przedstawione wyżej stanowisko Sąd Apelacyjny stwierdza, że uznanie przez Sąd Okręgowy, iż droga sądowa w sprawie z odwołania od decyzji z dnia 12 maja 2014 r. jest niedopuszczalna prowadzi do odebrania T. F. prawa do merytorycznego rozpoznania sprawy przez sąd powszechny (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Przy czym, sąd odwoławczy podziela stanowisko sądu pierwszej instancji w zakresie obowiązywania art. 365 k.p.c., mając jednocześnie na uwadze, że obecnie odwołanie odnosi się do decyzji z dnia 12 maja 2014 r., a więc decyzja w sprawie indywidualnej, która nie była jeszcze przedmiotem badania przez sąd powszechny.

Jednocześnie należy podkreślić, że czym innym jest dopuszczalność drogi sądowej, a czym innym podstawa prawna odwołania. Sąd Okręgowy, któremu niniejsza sprawa została przekazana do merytorycznego rozpoznania, będzie musiał ustalić podstawę materialną zgłoszonego roszczenia i na tej podstawie orzec o zasadności, bądź niezasadności zgłoszonego roszczenia.

Uwzględniając powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 397 § 1 i 2 k.p.c. w związku z art. 386 § 4 k.p.c. uchylił zaskarżone postanowienie i sprawę przekazał do rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Szczecinie VI Wydziałowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego (punkt I).

Jednocześnie Sąd Apelacyjny wniosek organu rentowego o wyłączenie sędziego SO Moniki Miller-Młyńskiej od rozpoznawania niniejszej sprawy, na podstawie art. 200 § 1 k.p.c. w związku z art. 52 § 1 k.p.c. przekazał do rozpoznania – jako właściwemu – Sądowi Okręgowemu w Szczecinie VI Wydziałowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (punkt II).

SSA Barbara Białecka SSA Urszula Iwanowska del. SSO Beata Górka