

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 23 marca 2011 r.

I UZP 3/10

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca, uzasadnienie), Zbigniew Myszka (sprawozdawca), Romualda Spyt, Jolanta Strusińska-Żukowska, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Piotra Wiśniewskiego, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2011 r. sprawy z odwołania Jerzego Z. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi Wojewódzkiemu w K. o wznowienie postępowania w sprawie wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne, na skutek zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 8 października 2010 r. [...]

„Czy dopuszczalna jest droga sądowa przed sądem powszechnym w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.) w przedmiocie nieważności decyzji tego organu ?”

p o d j ą ł uchwałę:

**Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych;
i postanowił nadać jej moc zasady prawnej.**

U z a s a d n i e n i e

I.

1. Przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się podczas rozpoznania przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 15 stycznia 2009 r. [...] wydanego w sprawie przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi Wojewódzkiemu w Krakowie o wznowienie postępowania w sprawie wymiaru składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Skład orzekający uznał, że rozpoznanie skargi kasacyjnej wymaga w pierwszej kolejności rozstrzygnięcia kontrowersyjnego i niejednolicie rozstrzyganego w orzecznictwie problemu dotyczącego wykładni art. 83a ust. 2 dodanego do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dniem 1 stycznia 2003 r. na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 241, poz. 2074 ze zm.), w kontekście dopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym (sądem ubezpieczeń społecznych) w sprawie odwołania od decyzji organu rentowego wydanej w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji uprzednio wydanej przez ten organ. Powołany przepis ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych podlega zastosowaniu w sprawie o wymiar i pobór składek na ubezpieczenie zdrowotne, zgodnie z art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) oraz zgodnie z art. 32 i art. 68 ust. 1 pkt 1c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ponadto w myśl art. 476 § 2 k.p.c. - sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych są sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących nie tylko ubezpieczeń społecznych (art. 476 § 2 pkt 1 k.p.c.), lecz także innych świadczeń w sprawach należących do właściwości ZUS (art. 476 § 2 pkt 4 k.p.c.). Ubezpieczony zaś to nie tylko osoba ubiegająca się o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia i jego zakresu, ale także wymiaru składki z tego tytułu (art. 476 § 5 pkt 2 lit. b k.p.c.). Chociaż ubezpieczenie zdrowotne bezpośrednio nie jest objęte katalogiem ubezpieczeń społecznych zawartych w art. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe oraz wypadkowe), to jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznaje się je za rodzaj ubezpieczenia społecznego (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 stycznia 2007 r., III UZP 4/06. OSNP 2007 nr 15-16, poz. 226; OSP 2008 nr 4, poz. 47, z glosą J.Jończyka).

2. Skład przedstawiający zagadnienie prawne ocenił jako najbardziej przekonującą wykładnię art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przedstawioną w tych orzeczeniach sądów, w których wyrażono pogląd, iż od decyzji wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 przysługuje zainteresowanemu odwołanie do sądu powszechnego, a nie skarga do sądu administracyjnego. Przemawiają za tym argumenty prawne, na które zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 września 2009 r., I UK 109/09 (LEX nr 550987). Skład rozpoznający skargę kasacyjną uznał natomiast za kontrowersyjną, niewyjaśniającą wątpliwości wynikających z dotychczasowego, rozbieżnego orzecznictwa sądów powszechnych, sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego argumentację zawartą w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UZP 3/10 (OSNP 2010 nr 17-18, poz. 217).

II.

1. 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 Kodeks 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.

2. Stosownie do art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, „w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej”.

Nie ma niezgodności między ujęciami w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 180 i art. 181) oraz w ustawie systemowej ubezpieczeń (art. 123) wzajemnego stosunku przepisów tych ustaw, chociaż na gruncie regulacji kodeksowej łatwiej można uchwycić wspomniany wyżej aspekt stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego tylko o tyle (odpowiednio, z niezbędną modyfikacją), o ile nie pozostają one w sprzeczności z zasadami postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych.

3. 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 rozstrzygania 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 „Za-

kład 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. Stosownie do art. 83b dodanego przez art. 1 pkt 41 ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz.U. Nr 241, poz. 2074) zmieniającej ustawę systemową z dnia 1 stycznia 2003 r. - Zakład wydaje decyzje także w takich przypadkach, które według Kodeksu postępowania administracyjnego załatwiane są postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie.

Stosownie zaś do - kluczowego dla rozpatrywanego zagadnienia - art. 83a, który także został dodany wymienioną wyżej ustawą z dnia 18 grudnia 2002 r., Zakład wydaje decyzje o ponownym ustaleniu prawa lub zobowiązania stwierdzonego poprzednio decyzją ostateczną (ust. 1) oraz dotyczące uchYLENIA zmiany lub unieważnienia na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (ust. 2). W obu powyższych regulacjach uzupełniona została egemplifikacja zasady wydawania przez Zakład decyzji w sprawach indywidualnych o określone decyzje, które także mieszczą się w zakresie indywidualnych spraw dotyczących przedmiotów przykładowo wymienionych w pięciu punktach art. 83 ust. 1 ustawy, ale ponadto mają określoną kwalifikację procesową. „Dodane” Zakładowi decyzje, mając swą specyfikę procesową, nic nie zmieniają w zasadach wynikających z art. 83 ustawy. Zakładowi zostały 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, otwierające drogę sądowoadministracyjną.

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.

4. Poprzez znowelizowanie ustawy systemowej uregulowane zostały - o czym była mowa wyżej - działania Zakładu (konstrukcja etapu administracyjnego). Nie ma natomiast w tych przepisach niczego co można by uważać za wprowadzenie modyfikacji do trybu odwoławczego ustanowionego w art. 83 ust. 2 ustawy. Nie ma tam jakichkolwiek odniesień do sądowego trybu odwoławczego. W związku z tym, przypominając precyzyjność ustanowionej zasady (art. 83 ust. 2) z jednoznacznym określeniem wypadków, w których „odwołanie, o którym mowa w ust. 2 nie przysługuje” (art. 83 ust. 4), nie byłoby zasadne upatrywanie modyfikacji sądowego trybu odwoławczego, w tym, że dodaną w art. 83a ust. 2 ustawy kompetencję w zakresie uchylenia, zmiany lub unieważnienia własnej decyzji Zakład ma wykonywać „na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego”. Pomimo użytego wyrażenia „na zasadach” nie może tu chodzić o nic więcej jak tylko o podstawy (przyczyny) weryfikacji decyzji administracyjnych, które np. w odniesieniu do „unieważnienia” dotyczą stwierdzenia nieważności decyzji dotkniętej szczególnie istotnymi wadami (art. 156 § 1 k.p.a.). Zakład może więc, z zachowaniem warunków określonych w ustawie systemowej (art. 83a ust. 2), „unieważnić” własną decyzję z przy-

czyn, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. Określona została kompetencja Zakładu do zmiany, uchylecia lub unieważnienia własnej decyzji i zostało także określone, że następuje to w formie decyzji. Nie ma żadnych racji ażeby uznać, że zakres art. 83a ust. 2 obejmuje drugi element trybu odwoławczego, że z określenia kompetencji Zakładu można wyprowadzać wnioski, które pozostają w sprzeczności z konstrukcją postępowania w sprawach ubezpieczeń, zasadą według której to co zostaje rozstrzygnięte w decyzji (jednoinstancyjnej) Zakładu może być - na skutek odwołania - przeniesione na drogę sądową, tę drogę, o której wyłącznie jest mowa w art. 83 ust. 2 (z wyjątkiem decyzji określonych w art. 83 ust. 4 ustawy).

5. Niezbędnym dopełnieniem systemowej regulacji trybu odwoławczego w sprawach ubezpieczeń społecznych są, będące osią tego systemu, przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

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 „zwykłe” 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.).

6. 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 rozpatrywanym zagadnieniu chodzi o „unieważnienie” poprzednio wydanej decyzji w sprawie ubezpieczeń społecznych. Jeżeli prawo lub obowiązek stwierdzone było decyzją, to jej „unieważnienie”, chociaż odnosi się do decyzji „unieważnionej”, to przecież odnosi się także, a nawet przede wszystkim, do prawa lub obowiązku poprzednio stwierdzonego. „Dotyczy” więc przedmiotu o którym mowa tak w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, jak i w art. 476 § 2 k.p.c. Bliższy wgląd w podstawy rozpoznania odwołania od decyzji dotyczącej unieważnienia decyzji poprzednio przez Zakład wydanej potwierdza powyższe spostrzeżenie. Sąd rozpoznający odwołanie na zasadach procesu cywilnego uzyskuje wyjaśnienie przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego przesłanek „stwierdzenia nieważności decyzji” (art. 156 § 1 k.p.a.). Jeżeli one zachodzą, np. decyzja została skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie, albo wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, to znaczy, że stwierdzone tą decyzją prawo lub zobowiązanie jest inne od stwierdzonego i dlatego to wadliwe stwierdzenie podlega „unieważnieniu”. Chociaż bezpośrednim przedmiotem postępowania jest wadliwa decyzja Zakładu, to nie sposób rozpoznać tego przedmiotu bez także bezpośredniego wglądu w stosunek prawny ubezpieczenia społecznego, w jego treść. Okazuje się zatem, że zasada „przeniesienia” sprawy na etap postępowania sądowego na skutek „zwykłego odwołania” (od decyzji o bezpośrednim przedmiocie co do prawa lub zobowiązania) działa tak samo i w tym wypadku. Z tego punktu widzenia zasada wyjaśnienia sprawy przez Sąd ubezpieczeń społecznych, wyjaśnienia jej istoty dotyczącej prawa, zobowiązania albo roszczenia strony znajduje właściwe zwieńczenie w kompetencji tego sądu do oddalenia odwołania, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględ-

nienia (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.) albo zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczenia co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.).

7. W określonych w art. 477¹⁴ k.p.c. formach rozstrzygnięcia: o zasadności odwołania, że sąd bezpodstawne 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 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 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 meritum* (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.

III.

1. Za odrębnością trybu odwoławczego w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UZP 3/10 (OSNP 2010 nr 17-18, poz. 217), której stanowisko jest powodem przedstawienia rozważanego zagadnienia do rozstrzygnięcia przez skład poszerzony Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu tej uchwały, wskazuje się na odrębność postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji oraz że „gdyby dopuścić właściwość sądu powszechnego w spra-

wie o stwierdzenie nieważności decyzji organu ubezpieczeniowego, należałoby konsekwentnie przyjmować możliwość stosowania w tym postępowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, gdy tymczasem w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, zakończonych wydaniem decyzji przez organ rentowy, postępowanie odwoławcze toczy się według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego”. W argumentacji tezy o odpowiedniejszej do przedmiotu sprawy właściwości sądu administracyjnego powołano się w uchwale także na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 1999 r., II UKN 161/99 (OSNAPiUS 2000 nr 14, poz. 562), „którym wprost wykluczono możliwość stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych”.

2. Analiza językowo-logiczna i funkcjonalna systemu prawnego postępowania w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. część I) nie uzasadniają tezy, że postępowanie odwoławcze od decyzji Zakładu wydawanych na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej jest tak istotowo odmienne od zwykłego postępowania odwoławczego w tych sprawach, że zachodzi potrzeba wyłączenia drogi sądowej przed sądami ubezpieczeń społecznych.

Doktrynalne określenie odrębności (w ramach systemu postępowań administracyjnych uregulowanych w Kodeksie postępowania administracyjnego) nadzwyczajnego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej zapewnia tym sprawom, dlatego właśnie że są odrębne (mają własny - procesowy przedmiot) podleganie zasadzie dwuinstancyjności. Akcentowanie w nauce postępowania administracyjnego niezależności sprawy o stwierdzenie nieważności decyzji od sprawy zakończonej decyzją poddaną weryfikacji jest potrzebne, aby także te sprawy wprowadzić w system dwuinstancyjnego postępowania zapewniający właściwą ochronę stronom.

W sprawach ubezpieczeń społecznych powyższy aspekt przestaje mieć znaczenie. W sprawach tych „unieważnienie” decyzji ostatecznej nie zostało poddane trybowi przewidzianemu w Kodeksie postępowania administracyjnego dla nadzwyczajnego postępowania organu wyższego stopnia (od którego przysługiwałoby odwołanie do organu stopnia jeszcze bardziej wyższego). W sprawach ubezpieczeń społecznych nie ma takiego dystansu (rozerwania związku) między decyzją ostateczną a decyzją w przedmiocie jej unieważnienia. Ta druga zostaje podjęta nie w nadzwyczajnym postępowaniu, ale przez ten sam organ (Zakład), który wydał decy-

zję ostateczną i - jeżeli nie była ona przedmiotem postępowania sądowego - może ją unieważnić, jeżeli jest sprzeczna z prawem według powodów sprzeczności określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego. „Materia” przedmiotów obu decyzji Zakładu - tej ostatecznej i tej w przedmiocie jej unieważnienia - dotyczy sytuacji faktycznej i sytuacji prawnej, według których rozstrzyga się o uprawnieniu lub obowiązku z zakresu ubezpieczeń społecznych. W regulacjach art. 83a ustawy systemowej wyrażona została właściwa sprawom ubezpieczeniowym (por. także art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) zasada „względnej ostateczności” decyzji Zakładu po to, jak zakłada się w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej nowe art. 83a - 83c do ustawy systemowej, ażeby zmiany w decyzjach zgodnie z interesem zainteresowanego mogły następować w trybie „maksymalnie uproszczonym”. Na sądowej drodze (dwuinstancyjnej), korzystając z przewidzianych w procedurze cywilnej środków, strony uzyskują możliwość pełnego (co do istoty) wyjaśnienia wszystkich spornych kwestii, tak w zakresie faktów, jak i prawa.

Wyraża się w tym istota przyjętego dla spraw ubezpieczeń społecznych specjalnego - sądowego (przed powszechnym sądem ubezpieczeń społecznych) trybu odwoławczego. Tak pełnej i odpowiadającej zasadom stosunku ubezpieczenia społecznego ochrony nie zapewniłaby - według alternatywnego modelu interpretacji przedmiotowego trybu odwoławczego - właściwość sądu administracyjnego, który w zasadzie nie przeprowadza dowodów i działa wyłącznie kasacyjnie.

Zwrócić także trzeba uwagę na nieporozumienie wynikające z argumentacji o rzekomych ograniczeniach sądu ubezpieczeń społecznych. Z tego, że rozpoznanie i rozstrzygnięcie o zasadności lub niezasadności decyzji Zakładu w przedmiocie unieważnienia decyzji ostatecznej następuje według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (czynności procesowe sądu ubezpieczeń społecznych i czynności procesowe stron podlegają procedurze cywilnej) nie wynikają ograniczenia w sferze wyjaśnienia przedmiotu sprawy wymagającego ustalenia czy nie zachodzą określone w Kodeksie postępowania administracyjnego przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji, np. czy decyzja ostateczna Zakładu „wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa” (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Nieprzekonujący jest też argument, że Sąd ubezpieczeń społecznych nie stwierdza nieważności zaskarżonej odwołaniem decyzji. Orzeczenie co do istoty sprawy (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.) w „zwykłej” sprawie odwoławczej nie może polegać na stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji. Stosownie bowiem do przedmiotu

takiego odwołania sąd orzeka o jego istocie - a więc o tym, że np. istnieje określone uprawnienie ubezpieczonego, którego nie uwzględnił Zakład w zaskarżonej decyzji. Można przy okazji zauważyć, że w ogólnym postępowaniu odwoławczym postępowania administracyjnego, organ odwoławczy również nie stwierdza nieważności decyzji organu pierwszej instancji (por. art. 138 § 1 i § 2 k.p.a.). Nie oznacza to oczywiście, że w owym „zwykłym postępowaniu” sąd ubezpieczeń nie ocenia zaskarżonej odwołaniem decyzji z punktu widzenia jej wadliwości, o której mowa w art. 156 § 1 k.p.a. W szczególności rozpoznaniu podlega to czy zaskarżona decyzja jest zgodna z przepisami prawa materialnego. Ponieważ decyzje ostateczne Zakładu podlegają weryfikacji w trybie odwoławczym przed sądem także według kryteriów, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a., zostały one, w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej wyłączone z określonego w tym przepisie trybu uchylania, zmiany lub unieważnienia decyzji ostatecznej przez Zakład, jeżeli zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu.

Zasada nieorzekania o nieważności decyzji w zwykłym postępowaniu odwoławczym podlega odpowiedniej modyfikacji w sprawach, w których bezpośrednim przedmiotem, a w konsekwencji również przedmiotem orzeczenia co do istoty sprawy w rozumieniu art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., jest „unieważnienie decyzji”.

IV.

Konstytucja RP sprawowanie wymiaru sprawiedliwości powierza sądom powszechnym: „we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów” (art. 177).

Określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu odnosi się do sądu właściwego.

Właściwość sądów ubezpieczeń społecznych w sprawach z odwołań od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w indywidualnych sprawach ubezpieczeń społecznych odpowiada ustawowo ukształtowanym zasadom trybu odwoławczego w tych sprawach. Wyjątki są ściśle określone. Rozszerzenie w drodze wykładni właściwości sądów administracyjnych byłoby niezgodne z Konstytucją RP.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====