

Postanowienie z dnia 20 maja 2008 r.

II UK 293/07

Zmiana art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.), wyłączająca od 1 lipca 2004 r. odwołanie do sądu, nie uzasadnia umorzenia postępowania na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w sprawie sądowej wszczętej odwołaniem wniesionym przed tą datą.

Przewodniczący SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jolanta Strusińska-Żukowska, Herbert Szurgacz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 maja 2008 r. sprawy z wniosku Barbary P. i Romana P. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w P. o umorzenie składek, na skutek skargi kasacyjnej wnioskodawców od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2007 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżone postanowienie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Poznaniu oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu wyrokiem z 29 lipca 2005 r. zmienił cztery decyzje, dwie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w P. z 6 lutego 2002 r. i z 6 czerwca 2003 r. oraz dwie Prezesa tego Zakładu z 15 marca i z 11 maja 2005 r., w ten sposób, że na podstawie art. 28 ust. 3a ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej powoływanej jako ustawa systemowa) umorzył należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, niezapłacone przez wnioskodawców Barbarę P. i Romana P.

Po apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny w Poznaniu zaskarżonym postanowieniem uchylił wyrok Sądu pierwszej instancji i umorzył postępowanie z powodu

wystąpienia „następczej” niedopuszczalności drogi sądowej. Wskazał, że od 1 lipca 2004 r. został zmieniony art. 83 ust. 4 ustawy systemowej (z mocy ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw) i od tej daty zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu nie przysługuje już odwołanie od decyzji w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Nowelizacja ma zastosowanie w tej sprawie wobec braku stosownego przepisu przejściowego w ustawie nowelizującej oraz zgodnie z ogólną regułą bezpośredniego działania przepisów postępowania. W sprawie zatem następczo, to jest po wniesieniu odwołania od decyzji organu rentowego zaistniała niedopuszczalność drogi sądowej z uwagi na niezaskarżalność decyzji w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do sądu powszechnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Skoro „zaktualizowała się” następczo przesłanka uzasadniająca odrzucenie odwołania na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.”, to wyrokowanie było niedopuszczalne i rodziło konieczność umorzenia postępowania w oparciu o przepis art. 355 § 1 k.p.c. Z tej przyczyny Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 386 § 3 k.p.c.

Skarga kasacyjna wnioskodawców zaskarżyła postanowienie w całości, z wyłączeniem orzeczenia o wynagrodzeniu przyznanym z urzędu pełnomocnikowi z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (pkt 2). Wniosła o uchylenie postanowienia (poza pkt 2) i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zarzuciła naruszenie art. 83 ust. 4 ustawy systemowej przez błędną wykładnię, sprzeczną z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji RP oraz art. 355 § 1 k.p.c. w związku z art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, w brzmieniu nadanym ustawą z 20 kwietnia 2004 r., która weszła w życie 1 lipca 2004 r. - do stanu faktycznego, który nie został tymi przepisami objęty.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga uzasadnia uchylenie zaskarżonego postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie. Zmiana przepisu art. 83 ust. 4 ustawy systemowej wyłączająca od 1 lipca 2004 r. odwołanie do sądu nie uzasadniała umorzenia postępowania na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. w sprawie sądowej wszczętej odwołaniem wniesionym przed tą datą. Zaskarżone orzeczenie niezasadnie unicestwiała całe postępowanie sądowe, gdyż w sprawie nie zachodziła „następcza” niedopuszczalność drogi sądo-

wej. Następczy brak drogi sądowej w samym założeniu wskazuje, że pierwotnie nie ma podstaw do odrzucenia pozwu (odwołania) na podstawie art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c., to znaczy, że w chwili wszczęcia postępowania (wniesienia pozwu, odwołania) droga sądowa jest dopuszczalna.

Sąd Apelacyjny wyinterpretował z nowej regulacji prawnej najbardziej kliniczny przypadek braku drogi sądowej. Podjęte rozstrzygnięcie prowadzić by miało do powrotu do stanu prawnego wynikającego z decyzji i do jej uprawomocnienia. W systemie prawa, w którym decyzje administracyjne podlegają kontroli sądowej już tylko taki efekt wymagał jurydycznej refleksji, gdyż skutek byłby taki, że wszczęte postępowanie zakończyła decyzja, której kontrola stała się niedopuszczalna. W argumentacji umorzenia postępowania Sąd odwołał się jedynie do tego, że przepis art. 83 ust. 4 ustawy systemowej ma charakter proceduralny i miał bezpośrednie zastosowanie w sprawie, wobec braku przepisu przejściowego w ustawie nowelizującej oraz zgodnie z ogólną regułą bezpośredniego działania przepisów postępowania. Wnioski te nie są prawidłowe. O ile przepis art. 83 ust. 4 ma proceduralny charakter, zwłaszcza w łączności z art. 83 ust. 2 ustawy systemowej, to o tyle oba jedynie potwierdzają, że pierwszeństwo ma tu ustawa Kodeks postępowania cywilnego. To według tej ustawy należało oceniać dopuszczalność drogi sądowej. Sąd postąpił jednak odwrotnie, gdyż na podstawie przepisu szczególnego i zmiany doń wprowadzonej przyjął konstrukcję następczej niedopuszczalności drogi sądowej. Stanowisko to oparto na błędnych założeniach, pomijających zasady wynikające z Konstytucji RP, a nawet instytucje sprawy cywilnej i drogi sądowej w procedurze cywilnej. Na gruncie tej ostatniej sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowią sprawy cywilne, choć jedynie w ujęciu formalnym a nie materialnym, to jednak skutek jest taki, że pochodny w stosunku do art. 1 (definicja sprawy cywilnej) przepis art. 2 k.p.c. dotyczący drogi sądowej dla spraw cywilnych (w tym z zakresu ubezpieczeń społecznych) wprowadza domniemanie drogi sądowej dla tych spraw przed sądem powszechnym (sądem pracy i ubezpieczeń społecznych). Oczywiście mogą powstawać tu wątpliwości, czy chodzi o pełny, czy o ograniczony zakres drogi sądowej, w szczególności czy wskazanie spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych należących do tej drogi ma być każdorazowo określone pozytywnie, czyli gdy przepis przewiduje odwołanie do sądu lub gdy nie zastrzega, że odwołanie nie przysługuje. Pod tym względem zachodzi jednak wyraźna sytuacja, że przed 1 lipca 2004 r. w sprawach o umorzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne przysługiwało odwołanie od

decyzji organu rentowego do sądu według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego (art. 83 ust. 4 w związku z ust. 2 ustawy systemowej). Decyzja odmawiająca umorzenia podlegała merytorycznej kontroli sądu (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2000 r., III ZP 15/00, OSNAPiUS 2000 nr 23, poz. 864). Od 1 lipca 2004 r. odwołanie od decyzji w sprawie umorzenia należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne nie przysługuje. Z pewnością można więc stwierdzić, że od tej daty niemożliwe jest odwołanie od takiej decyzji do sądu powszechnego (sądu ubezpieczeń społecznych), co jednak nie uprawnia jeszcze do przyjętego w zaskarżonym postanowieniu stwierdzenia, że brak odwołania wyłączał drogę sądową również wstecz, czyli do postępowań wszczętych przed tą datą. Gdyby próbować zaakceptować taką tezę, to wynikająca z zaskarżonego postanowienia sytuacja procesowa wnioskodawców pokazywałaby, iż byłiby w gorszej sytuacji niż inne strony, którym osądzono by podobną sprawę przed 1 lipca 2004 r. i jednocześnie w gorszej, niż ci, którzy później uruchomili tryb administracyjny i sądowo-administracyjny. W efekcie część spraw wszczętych i niezakończonych przed tą datą pozostałaby poza jakąkolwiek kontrolą. Aprobata dla zaskarżonego postanowienia oznaczałaby powrót do stanu prawnego wynikającego z decyzji i stwierdzenie, że odwołanie od niej stało się bezprzedmiotowe, bowiem strony nie miałyby prawa do kontroli odwoławczej. Wnioskowanie to winno być całkiem przeciwne, gdyż sprawy te zostały wyłączone z właściwości sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, lecz potem objęte zostały kognicją sądów administracyjnych. Odjęto więc wprawdzie kontrolę na drodze sądowej przed sądem powszechnym, ale jednak otwarto ją w postępowaniu administracyjnym i przed sądem administracyjnym. Dla obecnej sprawy wynika z tego istotne stwierdzenie, że zachowana została droga sądowa w szerszym rozumieniu, obejmującym postępowanie nie tylko przed sądami powszechnymi, lecz także przed sądami administracyjnymi, które również sprawują wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Skoro wolą ustawodawcy nie było definitywne pozbawienie sądowej drogi odwoławczej, co samo w sobie byłoby niezgodne z Konstytucją RP, o czym niżej, to tym bardziej nie ma podstaw do twierdzenia, że zmiana art. 83 ust. 4 ustawy systemowej od 1 lipca 2004 r. przez wyłączenie odwołania do sądu powszechnego, miała dalszy skutek wyrażający się we wprowadzeniu tzw. następcej niedopuszczalności drogi sądowej i procesowym unicestwieniu postępowania sądowego wcześniej wszczętego i jeszcze niezakończonego.

Nieuprawnione było także odwołanie Sądu (również bardzo lakoniczne) do zasady bezpośredniego obowiązywania nowej procedury cywilnej, jako mającej potwierdzać wprowadzenie następczego braku drogi sądowej. Przepis art. 83 ust. 4 ustawy systemowej trudno zakwalifikować do procedury cywilnej, tak aby móc odwoływać się do odpowiedniego stosowania zasad intertemporalnych z art. XV § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. - Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania cywilnego. Przepis art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, po rozpatrywanej zmianie, pozostaje w opozycji do Kodeksu postępowania cywilnego, a to wobec generalnej zasady drogi sądowej dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 1 i 2 k.p.c.), którą wyłączył w odniesieniu do konkretnej sprawy. Tylko w takim zakresie, czyli do odwołań wnoszonych po zmianie przepisu zasada bezpośredniego obowiązywania nowej ustawy procesowej miała zastosowanie. Nie chodziło tu o wprowadzenie nowej ustawy procesowej, lecz w ogóle o dalsze stosowanie dotychczasowej, właśnie przez wyłączenie podstawowej (bezwzględnej) przesłanki procesowej tylko dla ściśle określonego rodzaju spraw. To, że sama ustawa zmieniająca przepis art. 83 ust. 4 ustawy systemowej z dniem 1 lipca 2004 r. milczy co do losów spraw uprzednio wszczętych i nadal prowadzonych, nie oznacza, że mają być umorzone z braku następcej niedopuszczalności drogi sądowej. Ustawodawca wprowadził jedynie regulację o braku odwołania do sądu, a nie o następczym braku drogi sądowej w sprawach niezakończonych. Sąd nie mógł więc wyprowadzić z tego przepisu innej normy niż tylko ta, która z niego wynika.

Wykładnia prawa jakiej dokonano w zaskarżonym postanowieniu nie uwzględnia obecnych zasad systemu prawa. W poprzedniej Konstytucji RP prawo do sądu nie było gwarantowane tak jak obecnie, co głównie wynikało z braku skrzepowania ustawodawcy zwykłego ustawą zasadniczą. Chodzi więc o przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP określający prawo do sądu i związany z nim art. 77 ust. 2 ustanawiający zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby drogę sądową oraz art. 177 wprowadzający domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów. Poprzednio gdy ustawodawca odejmował drogę sądową dla danej sprawy, to często odnosił się do dalszego biegu niezakończonych postępowań sądowych. Przykładowo wskazać można na regulację o dalszym biegu postępowań sądowych według dotychczasowych przepisów przed sądem pracy w sporach dotyczących sprostowania wydanej pracownikowi opinii o pracy, mimo wprowadzenia braku odwołania do sądu

w tych sprawach (art. 98 k.p. i art. 13 ustawy z 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy). Obecnie, właśnie na podstawie wskazanych przepisów Konstytucji RP, w tym również podstawowego jej art. 2, takie szczególne regulacje zezwalające na dalsze prowadzenie i zakończenie postępowań sądowych nie są konieczne. Tłumaczy to milczenie ustawodawcy w ustawie zmieniającej art. 83 ust. 4 ustawy systemowej. Zasada państwa prawa i konstytucyjne prawo do sądu są tak wyraźne i jednoznaczne (art. 45 ust. 1), że uprawniają do przyjmowania na gruncie procedury cywilnej normy, iż sprawy wszczęte w postępowaniu sądowym przed sądem powszechnym winny być w nim zakończone orzeczeniem sądu jako arbitra w sprawie, a nie orzeczeniem formalnym niweczącym całe postępowanie i wysiłek stron. Nie inaczej wynika z zasady domniemania właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów (art. 177). Wykładnia ustawy zmieniającej, jak i samego art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, nie mogła być niezgodna z tymi przepisami Konstytucji RP. Skoro w prawie materialnym istnieje rozwiązanie o umarzaniu należności składkowych na określonych warunkach (art. 28 ustawy systemowej), to po zmianie art. 83 ust. 4 ustawodawca nie odszedł w ogóle od kontroli sądowej decyzji w takiej sprawie. Jeżeli odwołanie skierował do sądowego postępowania administracyjnego, to przede wszystkim dowodziło to, że nie było jego wolą wprowadzenie następczego braku drogi sądowej. Nie mogło też dojść do przekazania sprawy toczącej się przed sądem powszechnym do sądowego postępowania administracyjnego. Nie powstawał w ogóle problem właściwości innego sądu dla niezakończonego postępowania. Modelowo droga sądowa znajduje swoje coraz większe umocnienie, gdyż zachodzi obowiązek rozpoznania sprawy przez sąd, nawet gdy uważa, że nie jest właściwy do jej rozpoznania (art. 199¹ k.p.c. i odpowiednio 66 § 4 k.p.a.), co potwierdza, że zasadna jest kontrola sądowa sprawy o którą strona wystąpiła, oparta na domniemaniu drogi sądowej (art. 177 Konstytucji RP).

Skarga trafnie zatem zarzuciła błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 83 ust. 4 ustawy systemowej po zmianie z dniem 1 lipca 2004 r., gdyż całkowicie pominięto wskazane w podstawie skargi przepisy Konstytucji RP. Sąd drugiej instancji nie miał podstaw do uchylenia wyroku pierwszej instancji oraz do umorzenia postępowania w sprawie na podstawie art. 355 § 1 k.p.c. jako niedopuszczalnego z innych przyczyn. Zmiana art. 83 ust. 4 ustawy systemowej nie wprowadziła następ-

czej niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniach niezakończonych przed tą datą.

Do podobnego problemu odniósł się Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 12 lipca 2006 r., II UK 241/05 (OSNP 2007 nr 13-14, poz. 203), w którym stwierdził, że nowa regulacja zmieniająca art. 83 ust. 4 ustawy systemowej nie miała mocy wstecznej, odwołanie złożone przed wejściem zmiany było dopuszczalne i droga sądowa do zakończenia postępowania sądowego nie mogła być kwestionowana.

Sąd Apelacyjny niezasadnie przyjął następczy brak drogi sądowej (art. 2 k.p.c.). Niemniej nie można nie zauważyć, że w sprawie zgodnie z wyrokiem pierwszej instancji, nastąpiło również rozpoznanie odwołań od decyzji wydanych przez Prezesa ZUS po 1 lipca 2004 r. (decyzje z 15 marca i z 11 maja 2005 r.). Pomijając trudności z uchwyceniem w aktach odwołań od tych decyzji oraz ich znaczenia dla sprawy, to jednak objęte zostały wyrokiem (sentencja i uzasadnienie), zatem wyznaczają przedmiot rozstrzygnięcia (art. 366 k.p.c.). Obie decyzje wydano po zmianie art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, stąd w odniesieniu do tych decyzji przesłanka dopuszczalności drogi sądowej winna być oceniana odrębnie. Wniosek skargi o uchylenie zaskarżonego postanowienia z powyższych motywów został uwzględniony. Uchyleniu podlegało również orzeczenie o kosztach mimo nieobjęcia go skargą. Pozostawienie jako prawomocnego orzeczenia o przyznanych pełnomocnikowi z urzędu kosztach nieopłaconej pomocy prawnej nie było dopuszczalne. Nawet i te szczególne koszty procesu nie mają samodzielnego bytu, czyli dzielą los orzeczenia kończącego sprawę w instancji (art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398¹⁵ k.p.c.). Taki reżim i związanie tych kosztów z orzeczeniem w instancji jest silniejsze niż wskazywanie na nieobjęcie zaskarżeniem orzeczenia o kosztach.

Z tych przyczyn Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na mocy art. 398¹⁵ k.p.c.

=====