

Postanowienie z dnia 15 września 2011 r.

II UZP 8/11

1. Przepis art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) dotyczy praw lub zobowiązań powstałych z mocy prawa i decyzji deklaratoryjnych, a nie decyzji konstytutywnych.

2. W przypadku, gdy w zakończonej ostateczną decyzją sprawie dotyczącej odpowiedzialności członka zarządu za zaległości składkowe spółki z o.o. wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.), Zakład Ubezpieczeń Społecznych - po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do istoty sprawy (art. 149 § 2 k.p.a.) - wydaje decyzję w tym przedmiocie na podstawie art. 151 § 1 k.p.a.

Przewodniczący SSN Zbigniew Korzeniowski, Sędziowie: SN Zbigniew Hajn (sprawozdawca), SA Jolanta Frańczak.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2011 r. sprawy z wniosku Marka K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych-Oddziałowi w W. z udziałem zainteresowanej „I.-P.” Spółki z o.o. w K. o uchylenie decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności na członka zarządu za składki, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2011 r. [...]

„1. Czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych po wznowieniu postępowania w sprawie odpowiedzialności za składki członka zarządu Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, wydając decyzję, może częściowo uchylić decyzję konstytutywną o przeniesieniu odpowiedzialności za składki na członka zarządu pozostawiając tę decyzję w pozostałym zakresie w mocy?

2. Czy Sąd rozpoznając odwołanie od decyzji zapadłej wskutek wznowienia postępowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w której jedynie częściowo uchylono decyzję o przeniesieniu odpowiedzialności za składki na członka zarządu a

w pozostałej części pozostawiono ją w mocy, jest uprawniony do merytorycznego badania przesłanek samej odpowiedzialności członka zarządu a określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.)?”

o d m ó w i ł podjęcia uchwały.

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

Na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie postanowieniem z dnia 17 maja 2011 r. [...], wydanym w sprawie Marka K. z udziałem zainteresowanej I.-P. Spółki z o.o. w K. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych- Oddziałowi w W. o uchylenie decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności na członka zarządu za składki, przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości: „1. Czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych po wznowieniu postępowania w sprawie odpowiedzialności za składki członka zarządu Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, wydając decyzję, może częściowo uchylić decyzję konstytutywną o przeniesieniu odpowiedzialności za składki na członka zarządu pozostawiając tę decyzję w pozostałym zakresie w mocy? 2. Czy Sąd, rozpoznając odwołanie od decyzji zapadłej wskutek wznowienia postępowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w której jedynie częściowo uchylono decyzję o przeniesieniu odpowiedzialności za składki na członka zarządu, a w pozostałej części pozostawiono ją w mocy, jest uprawniony do merytorycznego badania przesłanek samej odpowiedzialności członka zarządu, a określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm.)?”

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne nasunęły się Sądowi Apelacyjnemu w następującym stanie sprawy. W dniu 13 stycznia 2006 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w W. wydał trzy decyzje stwierdzające, że Marek K. jako prezes zarządu w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością I.-P. z siedzibą w K. (powoływanej dalej, jako „Spółka”) odpowiada całym swoim majątkiem za zobowiązania ciążące na Spółce, powstałe z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy

i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od lutego 2002 r. do listopada 2005 r. Marek K. nie wniósł od tych decyzji odwołania do sądu. W dniu 17 marca 2009 r. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wpłynął wniosek pełnomocnika Marka K. o uchylenie na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (powoływanej dalej jako: „ustawa systemowa” lub „ustawa o s.u.s.”) wymienionych wyżej decyzji, gdyż wskazane w nich zaległości składkowe nie powstały. Wnioskodawca wskazał, że od 1 lutego 2003 roku Spółka nie zatrudniała już żadnego pracownika, a 9 marca 2009 r. dopełniono formalności związanych z wyrejestrowaniem z ubezpieczeń jej pracowników. W odpowiedzi na ten wniosek organ rentowy wystosował 7 kwietnia 2009 r. pismo do odwołującego się, w którym stwierdził, że nie może na podstawie tego wniosku uchylić prawomocnej decyzji, jednakże poinformował, iż będzie dochodził należności z tytułu składek za okres od marca 2002 r. do stycznia 2003 r. Nadto trzema decyzjami wydanymi w dniu 7 kwietnia 2009 r. odmówiono uchylenia decyzji wydanych 13 stycznia 2006 r. Po wymianie korespondencji, postanowieniem z 9 czerwca 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wznowił postępowania w sprawie odpowiedzialności Marka K., a 9 czerwca 2009 r. wydał decyzje uchylające decyzje z 13 stycznia 2006 r. w części stwierdzającej odpowiedzialność za zaległości składkowe Spółki w okresie od lutego 2003 r. do listopada 2005 r. i utrzymujące te decyzje w mocy w pozostałej części. Jako podstawę prawną decyzji z 9 czerwca 2009 r. Zakład podał art. 83 ust. 1, art. 83a ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Decyzje, od których zostały wniesione odwołania, zostały wydane w postępowaniu o ponowne ustalenie zobowiązania, wszczętym na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2009 r., nr 205, poz. 1585, ze zm.).

Marek K. wniósł odwołania od decyzji z 9 czerwca 2009 r., zarzucając im błędne zastosowanie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a., ze względu na to, iż przepis ten przewiduje sytuację, w której organ odmawia uchylenia decyzji, a nie uchyla decyzje, a także wskazał, iż zawarte w decyzjach rozstrzygnięcia są niezgodne z prawem, co wynika z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i w związku z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zaznaczył, że zgodnie z wyżej powołanymi przepisami organ rentowy, uchylając decyzje po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego (ze względu na zaistnienie nowych faktów, dowodów

okoliczności), winien był uchylić je w całości i wydać nowe decyzje rozstrzygające o istocie sprawy, gdyż przepisy k.p.a. nie przewidują możliwości częściowego uchylecia decyzji. Wskazując na te zarzuty odwołujący się wniósł o zmianę decyzji przez ich uchylenie w całości i umorzenie postępowania.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych- Oddział w W. w odpowiedzi na odwołania wnosił o ich oddalenie.

Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych dla Warszawy Pragi w Warszawie wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2010 r., oddalił odwołania Marka K., uznając, iż zaskarżone decyzje są zgodne z prawem. Sąd Okręgowy stwierdził, że decyzja wydana we wznowionym postanowieniu i uchylająca dotychczasową decyzję w części nie narusza art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. Brak w powołanym przepisie wyraźnej regulacji dopuszczającej uchylenie decyzji dotychczasowej w części nie oznacza wykluczenia takiej możliwości. Sąd Okręgowy, uzasadniając to stanowisko, powołał się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2002 r., V SA 1106/01 (LEX 109298). Sąd uznał, że zaskarżone decyzje z 9 czerwca 2009 r. całościowo rozstrzygają na nowo zagadnienie rozstrzygnięte w dotychczasowych decyzjach. Decyzje z 13 stycznia 2006 r. ustalały odpowiedzialność Marka K. jako członka zarządu Spółki za zobowiązania Spółki z tytułu nieopłaconych składek za okres od marca 2002 r. do listopada 2005 r. Zaskarżonymi decyzjami zostały uchylone decyzje z 13 stycznia 2006 r. w częściach dotyczących odpowiedzialności za zobowiązania powstałe w okresie od lutego 2003 r. do listopada 2005 r., a w pozostałej części pozostawiono w mocy dotychczasowe decyzje. Pozostała więc ustalona odpowiedzialność Marka K. za zobowiązania Spółki z tytułu nieopłaconych składek za okres od marca 2002 r. do stycznia 2003 r. Jest to jasne i wynika zarówno z sentencji zaskarżonych decyzji, jak też z ich uzasadnienia.

W apelacji od wyroku Sądu Okręgowego Marek K. zaskarżył go w całości, zarzucając wyrokowi naruszenie: (1) art. 31 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 116 Ordynacji podatkowej, przez niedostrzeżenie, iż organ rentowy w postępowaniu po wznowieniu postępowania nie zbadał na nowo przesłanek odpowiedzialności powoda za zobowiązania Spółki; (2) art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i w związku z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przez wydanie rozstrzygnięcia niezgodnego z prawem; (3) art. 477¹⁴ § 1 k.p.c., przez oddalenie odwołania; (4) art. 233 § 1 k.p.c., przez niedokonanie przez sąd pierwszej instancji wszechstronnego rozwa-

żenia całego materiału dowodowego. W uzasadnieniu apelacji wskazano w szczególności, że jako podstawę zaskarżonych decyzji organ rentowy powołał art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stwierdzając, iż każda z nich jest wydana „w wyniku przeprowadzenia wznowionego postępowania”. Z tego względu przedmiotem wznowionych postępowań winno być zbadanie ewentualnego zaistnienia przesłanek określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej. Zdaniem skarżącego, decyzja wydana w wyniku przeprowadzenia postępowania wznowieniowego powinna rozstrzygać sprawę co do jej istoty w całości. Zastępuje ona bowiem dotychczasową decyzję, a art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. stanowi wyłącznie o „uchyleniu” decyzji, nie przewidując uchylecia części decyzji lub zmiany decyzji. Dlatego konieczne jest w nowej decyzji ponowne rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach strony, czyli zbadanie przesłanek z art. 116 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa stanowi inaczej. W sprawie zastosowanie ma art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. zmodyfikowany w art. 83a ust. 1 cytowanej ustawy. Zgodnie natomiast z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., w przypadku wystąpienia przesłanek wznowienia postępowania, organ administracji uchyla decyzję dotychczasową i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Wynika stąd jednoznacznie, że przepisy k.p.a. nie przewidują częściowego uchylecia decyzji. Apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości, przez uchylenie w całości trzech decyzji organu rentowego z dnia 13 stycznia 2006 r. i umorzenie postępowania, względnie o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzających go decyzji organu rentowego i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu.

Uzasadniając postanowienie o przedstawieniu sformułowanych w jego sentencji zagadnień prawnych Sąd Apelacyjny wskazał najpierw, że w podstawie prawnej decyzji art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a., jako dotyczący odmowy uchylecia decyzji dotychczasowych, został niewątpliwie powołany omyłkowo zamiast art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. Sąd stwierdził, że ten ostatni przepis, mający zastosowanie w sprawie przez art. 123 ustawy o s.u.s., stanowi, że organ administracji publicznej, po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 k.p.a., a więc postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, wydaje decyzję, w której uchyla decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylecia i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Po rozważeniu poglądów występujących w orzecznictwie sądów administracyjnych, Sąd Apelacyjny opowiedział się za

stanowiskiem, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a w szczególności w sprawach dotyczących odpowiedzialności członków zarządu za składki, jest możliwe po wznowieniu postępowania, na mocy art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 123 i art. 83a ust. 1 ustawy systemowej jedynie częściowe uchylenie decyzji dotychczasowej. Za takim poglądem przemawia też - zdaniem Sądu - art. 245 § 1 Ordynacji podatkowej, stosownie do którego organ podatkowy po wznowieniu postępowania może w całości lub w części uchylić decyzję dotychczasową, odmówić uchylenia decyzji dotychczasowej w całości lub w części w określonych w tym przepisie warunkach. Z tych, między innymi względów, zdaniem Sądu Apelacyjnego, wydaje się możliwe, a nawet konieczne, przyjęcie rozstrzygnięcia dokonanego przez organ rentowy w zaskarżonych decyzjach, i zaakceptowanego przez Sąd pierwszej instancji w sytuacji, gdy nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji świadczą jedynie o częściowej wadliwości decyzji ostatecznej. Następnie Sąd Apelacyjny wskazał, że art. 83a ustawy o s.u.s. nie wskazuje granic czasowych ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją organu rentowego, co oznacza, że nowa decyzja może być wydana w każdym czasie, gdy zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym przepisie. Ponadto, ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania nie jest wznowieniem postępowania sądowego ani nie ma charakteru wznowienia postępowania przewidzianego w art. 145 § 1 k.p.a., a celem ponownego ustalenia w trybie art. 83a ust. 1 k.p.a. jest ponowne rozstrzygnięcie o uprawnieniach powstałych *ex lege* przed wydaniem weryfikowanych decyzji. Uzasadnieniem dla ponowienia postępowania zakończonych prawomocną decyzją organu ubezpieczeń społecznych, wyznaczającym jego cel, jest niezgodność zawartego w niej rozstrzygnięcia z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanego. W ponownym postępowaniu organ dąży do ustalenia, czy popełnione uchybienia, przedłożone dowody albo ujawnione fakty mają wpływ na zmianę dokonanych wcześniej ustaleń, gdyż bezpośrednim celem ponownego ustalenia jest rozstrzygnięcie o prawach lub zobowiązaniach zainteresowanego według stanu faktycznego z chwili wydania weryfikowanych decyzji. Sąd Apelacyjny przypomniał, że w rozpoznawanej sprawie organ rentowy jedynie częściowo uchylił decyzje przenoszące odpowiedzialność za składki na członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, pozostawiając część prawomocnej decyzji w mocy. Sąd Okręgowy stwierdził, iż takie rozstrzygnięcie jest całościowym rozstrzygnięciem o istocie sprawy i wobec tego pozostała nadal ustalona odpowiedzialność członka zarządu za nieopłacone

przez spółkę składki za okres od marca 2002 r. do stycznia 2003 r., bez badania, czy zostały spełnione przesłanki do stwierdzenia tej odpowiedzialności. Tymczasem strona skarżąca stoi na stanowisku, reprezentując poglądy judykatury i orzecznictwa sądów administracyjnych, iż po wznowieniu postępowania ponownie winny być badane wszystkie przesłanki przeniesienia odpowiedzialności na członka zarządu za składki a określone w art. 116 Ordynacji podatkowej, bowiem jedynie wówczas doszłoby, po wznowieniu postępowania, do ponownego rozpoznania istoty sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, za brakiem uprawnień organu rentowego oraz sądu do ponownego badania przesłanek przeniesienia za cały okres odpowiedzialności za składki na członka zarządu przemawia także to, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie występuje wznowienie postępowania określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, lecz ponowne ustalenie zobowiązania stwierdzonego w decyzji ostatecznej w oparciu o nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności. Te zaś (przedstawione przez skarżącego) dotyczyły jedynie okresu od lutego 2003 r. do listopada 2005 r. Stan faktyczny weryfikowanych decyzji nie dotyczył więc okresu wcześniejszego, a zatem w pozostałym zakresie Zakład Ubezpieczeń Społecznych był uprawniony do pozostawienia części decyzji w mocy. Wobec tego nie ma podstawy do ponownego badania przesłanek odpowiedzialności członka zarządu za składki spółki określonych w art. 116 Ordynacji podatkowej za okres, odnośnie do którego decyzja pierwotna nie została uchylona (zmieniona). Nie bez znaczenia, zdaniem Sądu Apelacyjnego, jest też termin wskazany w art. 118 § 1 Ordynacji podatkowej, w związku z art. 31 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dla wydania konstytutywnej decyzji o odpowiedzialności składkowej osoby trzeciej wynoszący 5 lat od końca roku kalendarzowego w którym powstała zaległość składkowa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy odmówił rozstrzygnięcia przedstawionych przez Sąd Apelacyjny zagadnień prawnych, ponieważ nie odpowiadają one wymaganiom wynikającym z art. 390 § 1 k.p.c. Poza tym, udzielenie odpowiedzi na przedstawione pytania nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. może być przedstawione tylko takie zagadnienie prawne, które dotyczy wykładni przepisów prawa mających bezspornie

zastosowanie w ustalonym w wystarczającym zakresie stanie faktycznym sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 lipca 2008 r., III CZP 64/08, LEX nr 437203). Tymczasem z sentencji postanowienia, a także z jego uzasadnienia nie wynika, jakie problemy wykładni Sąd Apelacyjny przedstawia Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia, jakie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miałyby to rozstrzygnięcie, które z przepisów prawa powoływanych przez Sąd w uzasadnieniu wiążą się z poszczególnymi zagadnieniami wyróżnionymi w postanowieniu.

W istocie rzeczy Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia apelację strony, co wykracza poza zakreślone w art. 390 § 1 k.p.c. ramy rozstrzygania zagadnienia prawnego. Niezależnie od powyższego, przedstawione zagadnienia prawne nie mogą być rozstrzygnięte w trybie art. 390 § 1 k.p.c. także z tego względu, że Sąd Apelacyjny nie zdecydował, które przepisy mają zastosowanie w przyjętym stanie faktycznym do oceny prawidłowości kwestionowanych w odwołaniu decyzji. Najpierw Sąd stwierdził, że podstawą decyzji mogą być jednocześnie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy systemowej, uznając, że częściowe uchylenie decyzji dotychczasowej w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a w szczególności w sprawach dotyczących odpowiedzialności członków zarządu za składki, jest możliwe, po wznowieniu postępowania, na mocy art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 123 i art. 83a ust. 1 ustawy systemowej. Następnie zaś Sąd wskazał, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie występuje wznowienie postępowania określone w Kodeksie postępowania administracyjnego, lecz ponowne ustalenie zobowiązania stwierdzonego w decyzji ostatecznej w oparciu o nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności. Nie wiadomo więc, które przepisy mają - zdaniem Sądu Apelacyjnego - bezspornie zastosowanie w sprawie.

Należy w związku z tym wyjaśnić, że ponowne ustalenie prawa lub zobowiązania stwierdzonego ostateczną decyzją ZUS jest instytucją odrębną od wznowienia postępowania administracyjnego, wprowadzoną zamiast wznowienia postępowania administracyjnego, a jej regulacja w art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. jest wyczerpująca i odrębna, co wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania (por. między innymi motywy uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2005 r., II UZP 15/05, OSNP 2006 nr 17- 18, poz. 176; wyroku z dnia 7 października 2009 r., III UK 38/09, LEX nr 560872 i uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2011 r., III

UZP 1/11). Dodatkowo jednak sprawę komplikuje to, że decyzje ZUS z 13 stycznia 2006 r. orzekały o odpowiedzialności Marka K. jako prezesa zarządu Spółki za zobowiązania ciężące na Spółce z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za okres od lutego 2002 r. do listopada 2005 r. Decyzje tego rodzaju, co jest niesporne w orzecznictwie i doktrynie i na co wskazuje również Sąd Apelacyjny, mają charakter konstytutywny, ponieważ członkowie zarządu stają się odpowiedzialni solidarnie ze spółką za jej zobowiązania składkowe dopiero wskutek wydania i doręczenia decyzji przez organ rentowy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2010 r., II UK 37/10, LEX nr 611412; uchwałę składu siedmiu sędziów SN z dnia 15 października 2009 r., I UZP 3/09, OSNP 2011 nr 1-2, poz. 13; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., II UZP 6/08, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 102, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2006 r., I UK 126/06, OSNP 2007 nr 21-22, poz. 331, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2007 r., V SA/Wa 440/07, LEX nr 338247, A. Oleśńska, Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe, Lublin, 2000, s. 70). Tymczasem, co trafnie podkreśla Sąd Apelacyjny, nie wywodząc jednak z tego żadnych wniosków, celem ponownego ustalenia w trybie art. 83a ust. 1 o s.u.s. jest ponowne rozstrzygnięcie o uprawnieniach powstałych *ex lege* przed wydaniem weryfikowanych decyzji. Postępowanie to odnosi się więc do wcześniej wydanych decyzji deklaratoryjnych. Zobowiązania nałożone decyzjami z 13 stycznia 2006 r. nie mogły być więc przedmiotem ponownego ustalenia w postępowaniu normowanym w art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s., który dotyczy praw lub zobowiązań powstałych z mocy prawa przed wydaniem weryfikowanej decyzji i jedynie stwierdzonych, jak wyraźnie stanowi ten przepis, w jej rozstrzygnięciu. Ograniczenie zakresu uproszczonego postępowania z art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. do decyzji deklaratoryjnych jest uzasadnione tym, że przepis ten ma na celu usunięcie niezgodności decyzji (widocznej po przedstawieniu nowych dowodów lub ujawnieniu okoliczności istniejących przed jej wydaniem) z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanego. W szczególności chodzi tu o wyeliminowanie decyzji, które przyznają prawo, pomimo że ono nie powstało, bądź uchylają zobowiązanie, pomimo że ono istnieje (zob. J. Strusińska-Żukowska [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2011, s. 797). Zastosowanie uproszczonego trybu postępowania przewidzianego w art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. ma

więc uzasadnienie w przywróceniu zgodności z prawem, co w oczywisty sposób wiąże się z ochroną interesu ubezpieczonego lub ochroną interesu ogółu ubezpieczonych (publicznych środków tworzących Fundusz Ubezpieczeń Społecznych). Taki cel odpada, w sytuacji, w której, jak w rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny sprawie, sytuacja prawna adresata decyzji nie była przed jej wydaniem ukształtowana *ex lege*, lecz została dopiero ukształtowana decyzją organu o przeniesieniu odpowiedzialności. Wobec tego Sąd Apelacyjny, uznając wyraźnie w uzasadnieniu postanowienia, że podnoszone przezeń wątpliwości wiążą się z wykładnią art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s., dokonał błędnej subsumcji ustalonego stanu faktycznego do tego przepisu. Jest zatem oczywiste, że wyjaśnienie tych wątpliwości nie może mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Istotne jest wobec tego pytanie o to, jakie przepisy mogą być podstawą rozważanych decyzji. Wykluczyć należy art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s., stanowiący, że decyzje ostateczne ZUS, 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. Stwierdzenie bowiem istnienia podstaw do uznania nieważności decyzji (art. 156 § 1 k.p.a.) lub, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 k.p.a.), prowadzi do niedopuszczalności uchylecia lub zmiany decyzji w trybie art. 154 lub 155 k.p.a., do których między innymi odsyła art. 83a ust. 2 o s.u.us. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 101/98, OSNAPiUS 1999 nr 20, poz. 637 i wyroki NSA z: 19 stycznia 1998, II SA 1245/97, LEX nr 41346; 24 marca 1998 r., I SA 1084/97, LEX nr 44645; 24 marca 1998, I SA 1087/97, LEX nr 44535; 26 lipca 1993 r., I SA 1892/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 116). Nieusprawiedliwione byłoby też stosowanie *per analogiam* art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. Pomijając kontrowersje co do dopuszczalności analogii w prawie ubezpieczeń społecznych, przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawia podkreślony wyżej konstytutywny charakter decyzji o przeniesieniu odpowiedzialności na członka zarządu, przemawiający (jak zostanie dalej uzasadnione) przeciwko stosowaniu wobec takiej osoby uproszczonego postępowania normowanego w tym przepisie. Poza tym ustawa systemowa wyraźnie stanowi, że w sprawach przez nią uregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa ta stanowi inaczej (art. 123), co wyłącza stosowanie analogii z tej ustawy w sprawach w niej nieuregulowanych i jednocześnie unormowanych w Kodeksie postępowania ad-

ministracyjnego. Nie przeczy temu art. 180 k.p.a., zgodnie z którym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy k.p.a. tylko o tyle o ile nie pozostają w sprzeczności z zasadami postępowania w sprawach ubezpieczeń społecznych. Przepis ten bowiem uzasadnia jedynie stosowanie Kodeksu postępowania administracyjnego w rozważanej kategorii spraw odpowiednio, z niezbędną modyfikacją, a nie stosowanie analogii z przepisów ustawy systemowej w sytuacji, w której sprawa jest uregulowana w tym Kodeksie.

W tej sytuacji należy uznać, że w przypadku, gdy w zakończonej ostateczną decyzją sprawie dotyczącej odpowiedzialności członka zarządu za zaległości spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.), ZUS po przeprowadzeniu postępowania co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (art. 149 § 2 k.p.a.) wydaje decyzję w tym przedmiocie na podstawie art. 151 § 1 k.p.a. W sprawie tego rodzaju nie stosuje się przepisów art. 83a ust. 1 i 2 ustawy o s.u.s., lecz przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania. Zastosowanie bardziej rygorystycznych wymagań przewidzianych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego jest uzasadnione tym, że w rozważanej sytuacji, w której postępowanie dotyczy decyzji konstytutywnej, decyzja wydana wskutek wznowienia postępowania nie przywraca stanu zgodnego z prawem z daty wydania decyzji uchylonej, lecz kształtuje nową sytuację prawną stron. Powinny być zatem zachowane większe gwarancje ochrony adresata decyzji dotkniętego nowymi obowiązками przed taką zmianą. W szczególności, zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a., uchylenie decyzji z powodów wskazanych w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. (ujawnienia istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów) nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat, podczas gdy na podstawie art. 83a ust. 1 decyzja może być wydana w każdym czasie (zob. wyrok SN z dnia 2 kwietnia 2009 r., III UK 86/08, OSNP 2010 nr 21-22, poz. 268).

Jednocześnie jednak nie można pomijać tego, że powyższe przepisy są stosowane w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, co wymaga uwzględnienia, jak wyraźnie stanowi art. 180 § 1 k.p.a. (co już wyżej podkreślono), odmiennych zasad postępowania w tych sprawach. Dotyczy to w szczególności za-

sady jednoinstancyjności postępowania przed ZUS (art. 83 ust i 2 ustawy o s.u.s.), wynikającej z organizacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uniemożliwiającej wnoszenie przez stronę środków odwoławczych do organu nadrzędnego oraz zasady kończenia postępowania wyłącznie decyzją i niedopuszczalności wnoszenia zażaleń (art. 83b ustawy o s.u.s.). Nie ulega też wątpliwości, że od decyzji wydanych na podstawie art. 151 § 1 k.p.a. przysługuje stronie odwołanie do sądu, wszczynające postępowanie cywilne w sprawach ubezpieczeń społecznych. Decyzje te są bowiem decyzjami indywidualnymi, wskazanymi w art. 83 ust. 1 ustawy o s.u.s., od których przysługuje odwołanie do sądu (art. 83 ust. 2). Odwołanie takie nie przysługuje bowiem jedynie w sprawach wskazanych w art. 83 ust. 4 tej ustawy (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233).

Wobec tego do postępowania sądowego prowadzonego we wskazanym powyżej zakresie mają zastosowanie ustalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego zasady, których przypomnienie może być pomocne w rozstrzygnięciu wątpliwości przedstawionych w postanowieniu Sądu Apelacyjnego. W pierwszej kolejności i przede wszystkim konieczne jest odwołanie się do zasady rozstrzygania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego (art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. z wyjątkiem wskazanym w § 4 tego artykułu). W rezultacie, indywidualna norma prawna zawarta w orzeczeniu ma charakter materialny, ustalający treść indywidualnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego kontroli prawidłowości aktu organów rentowych, natomiast wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według zasad właściwych dla tej kategorii. Odwołanie od decyzji pełni rolę pozwu, a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Na tego rodzaju wadach decyzji skupia się też postępowanie sądowe, a wady spowodowane naruszeniem przepisów postępowania przed organem rentowym, pozostają w zasadzie poza przedmiotem postępowania. Jednakże, zgodnie z ugruntowaną koncepcją bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać wady formalne decyzji administracyjnej,

które dyskwalifikują ją w stopniu odbierającym jej cechy takiego aktu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 września 2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499 i tam powołane wcześniejsze orzecznictwo). Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii, niezastosowanie jakiejkolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (szerzej uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22). Opisywaną zasadę potwierdza dobitnie to, że sąd orzekający w sprawach ubezpieczeń społecznych może stosować jedynie przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Z tego w szczególności względu, w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna musi się opierać na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398³ § 1 w związku z art. 1 k.p.c.). Dlatego np., jak stwierdził Sąd Najwyższy, art. 83a ust. 1 i ust. 2 ustawy systemowej, nie będąc przepisem prawa materialnego, nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej (wyrok z dnia 14 lutego 2008 r., I UK 206/07, OSNP 2009 nr 9-10, poz.125). Przyjęcie, wbrew temu unormowaniu, że przepisy postępowania administracyjnego (szerzej postępowania przed organem rentowym) mogą być podstawą orzeczenia sądu ubezpieczeń społecznych, musiałoby więc oznaczać akceptację niekasacyjności takich orzeczeń. Rozważana zasada jest często niedostatecznie uświadamiana przez uczestników postępowania sądowego, a czasem nawet przez same sądy. Także w niniejszej sprawie odwołujący się żądał od Sądu zmiany decyzji przez ich uchylenie w całości i umorzenie postępowania przed organem rentowym, a w apelacji od wyroku Sądu pierwszej instancji zarzucił naruszenie przepisów dotyczących postępowania przed tym organem (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s.), nie podnosząc żadnych zarzutów naruszenia prawa materialnego. Z kolei Sądy - Okręgowy w uzasadnieniu wyroku oraz Apelacyjny, w uzasadnieniu postanowienia - zajmowały się głównie kwestiami zgodności decyzji z 13 stycznia 2006 r. z przepisami proceduralnymi Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy systemowej (czy ZUS mógł uchylić decyzje w części i pozostawić w mocy w pozostałej części). Niejako ubocznie Sąd pierwszej instancji uznał, że odwołujący się ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 116 § 1 ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy o s.u.s., a z zaskarżonych decyzji wynika, za jaki okres i w jakiej kwocie ponosi on tę odpowiedzialność.

W związku z powyższym należy odwołać się do ustalonego w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiska podkreślającego odformalizowanie odwołania od de-

cyzji organu rentowego (art. 477¹⁰ k.p.c.). Odwołanie, pełniąc rolę pozwu i wszczynając postępowanie sądowe, nie podlega rygorom przewidzianym dla pozwu (zob. postanowienie z 26 września 2005 r., II UZ 52/05, OSNP 2006, nr 15-16, poz. 254). Nie trzeba w nim wskazywać konkretnych zarzutów czy podstaw, a nawet wniosków. Wystarczy samo przejawienie niezadowolenia z decyzji organu rentowego i wyrażenie woli co do odmiennego rozstrzygnięcia. Odformalizowanie postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznym oznacza także racjonalizowanie treści pism składanych w organie rentowym w oparciu o rzeczywistą wolę w nich wyrażoną (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 10 grudnia 2009 r., III UK 52/09, LEX nr 578160). Mając to na uwadze sąd powinien przede wszystkim ustalić, podejmując w razie potrzeby czynności wyjaśniające na podstawie art. 468 k.p.c., jakie żądanie dotyczące wynikających z prawa materialnego praw lub zobowiązań adresata decyzji organu rentowego zostało zgłoszone w odwołaniu. Mając na względzie zasadę rozstrzygania w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego, sąd nie może, kierując się żądaniem zwerbalizowanym np., jako uchylenie decyzji, poszukiwać rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego. W szczególności, żądanie takie nie może prowadzić do oddalenia odwołania z powołaniem się na to, że organ rentowy nie naruszył wiążących go przepisów postępowania, lecz orzeczenie takie powinno wskazywać w swojej podstawie właściwe przepisy prawa materialnego i nawiązując do sformułowanych w nich warunków nabycia prawa lub nałożenia obowiązku, wyjaśnić merytoryczną przyczynę oddalenia odwołania. Analogicznie „zasadę materialno-prawnej interpretacji odwołań” należy stosować do decyzji organu rentowego. W szczególności, w przypadku takim jak w niniejszej sprawie decyzji uchylającej wcześniejszą decyzję, bez wskazania w jej podstawie, jak zostało rozstrzygnięte żądanie strony dotyczące jej praw lub zobowiązań, sąd powinien tę istotną treść decyzji ustalić i wyjaśnić. Ta materialna kwestia powinna też stanowić przedmiot dalszego, tj. sądowego postępowania. Wynika to też stąd, że jakkolwiek w sensie procesowym uchylenie odnosi się do decyzji uchylonej, to w sensie materialnym odnosi się do prawa lub zobowiązania określonego w podstawie pierwszej (uchylonej) decyzji i rozstrzyga o materialno- prawnym żądaniu strony. Konsekwentnie, podstawą rozstrzygnięcia sądowego mogą być tylko przepisy prawa materialnego (i ewentualnie postępowania cywilnego), a nie przepisy procedury administracyjnej. Na przykład, w przypadku rozpoznawania odwołania od decyzji uchy-

lającej na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. pierwotną decyzję w wyniku przeprowadzenia postępowania wznowieniowego w sprawie o przeniesienie odpowiedzialności płatnika z tytułu składek na osobę trzecią, jak w niniejszej sprawie, sąd powinien dokonać oceny prawidłowości (zasadności) tej decyzji w świetle art. 116 ordynacji podatkowej, który jest przepisem prawa materialnego (zob. np.: uchwała składu siedmiu sędziów z 9 marca 2009 r., I FPS 4/08, ONSAiWSA 2009 nr 3, poz. 47), badając czy ujawnione nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, uzasadniają rozstrzygnięcie o prawach lub zobowiązaniach strony w sposób wynikający z osnowy decyzji, zinterpretowanej w opisany wyżej sposób. Ewentualne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, np. niewydanie nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy wymaganej przez powołany przepis kodeksu postępowania administracyjnego, sąd powinien ocenić w płaszczyźnie koncepcji bezwzględnej nieważności decyzji. To samo dotyczy decyzji częściowo uchylającej i częściowo „pozostawiającej w mocy” decyzję pierwotną.

Na koniec należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą domniemania prawidłowości aktów administracyjnych oraz zasadą uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, która ma swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, sąd ubezpieczeń społecznych jest związany ostateczną decyzją, od której strona nie wniosła odwołania w trybie art. 477⁹ k.p.c. ani nie podważyła jej skuteczności w inny prawem przewidziany sposób (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 29 stycznia 2008 r., I UK 173/07, OSNP 2009 nr 5-6, poz. 78; 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295; 7 kwietnia 2011 r., I UK 357/10 i orzecznictwo powołane w ich uzasadnieniach). W szczególności w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 kwietnia 2011 r., I UK 357/10 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w przypadku, gdy odwołanie wnioskodawcy odnosiło się do decyzji zmieniającej poprzednią, ostateczną decyzję organu rentowego (a obie te decyzje ustaliły odpowiedzialność odwołującego się za zaległości składowe spółki, w której pełnił funkcję członka zarządu, przy czym różniły się na korzyść wnioskodawcy okresem przypisanej odpowiedzialności i wysokością kwoty), która nie została zaskarżona do sądu i uzyskała przymiot decyzji ostatecznej, sąd ubezpieczeń społecznych jest związany ostateczną decyzją organu rentowego, od której strona nie wniosła odwołania. Powoduje to związanie sądu ubezpieczeń społecznych tą decyzją w zakresie, w jakim nie uległa ona zmianie przez wydanie przez organ rentowy nowej decyzji.

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

=====