

Wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r.

III UK 86/08

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.) nie określa granic czasowych wydania decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją organu rentowego, co oznacza, że może być ona wydana w każdym czasie, jeżeli zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym przepisie.

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 kwietnia 2009 r. sprawy z odwołania Ryszarda A. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w W. o ustalenie podlegania ubezpieczeniu społecznemu, na skutek skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 20 maja 2008 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Lublinie do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

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

Decyzją z 27 kwietnia 2004 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych-Oddział w W. stwierdził, że Ryszard A. w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. podlegał obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu jako osoba prowadząca działalność gospodarczą, a w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 30 grudnia 2002 r. podlegał obowiązkowo ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. W uzasadnieniu decyzji organ rentowy podniósł, że z analizy akt i nowych informacji dotyczących okoliczności zatrudnienia Ryszarda A. w firmie „R.” spółce z o.o. w P., w szczególności dotyczących wydania przez ZUS

Oddział w L. Inspektorat w P. decyzji z 6 lutego 2004 r. wyłączającej skarżącego z ubezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia w firmie „R.”, wynika, że od 1 stycznia 1998 r. do 30 grudnia 2002 r. podlegał on ubezpieczeniu jako osoba prowadząca działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Należne składki na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne, rentowe, wypadkowe i Fundusz Pracy za okres od 1 stycznia 1999 r. do 30 grudnia 2002 r. wynoszą 19.657,11 zł, zaś odsetki za zwłokę na dzień 27 kwietnia 2004 r. wynoszą 15.097,40 zł.

W odwołaniu od tej decyzji Ryszard A. domagał się jej uchylenia. Podniósł, że zaskarżona decyzja jest sprzeczna z decyzją z 22 kwietnia 1998 r. wydaną przez ten sam organ, w oparciu o identyczne okoliczności, która nie została uchylona.

Orzekając po raz drugi w sprawie w związku z uchyleniem pierwszego wyroku przez Sąd Apelacyjny Sąd Okręgowy-Sąd Ubezpieczeń Społecznych w Lublinie wyrokiem z 5 grudnia 2007 r. oddalił odwołanie Ryszarda A. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń-Oddziału w W. Sąd ustalił, że Ryszard A. prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą pod nazwą „R.” s.c. na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej dokonanego 24 marca 1992 r. i z tego tytułu zgłosił się do ubezpieczenia zdrowotnego od 1 stycznia 1999 r., a następnie wyrejestrował 31 grudnia 2002 r. z powodu zaprzestania jej prowadzenia. W trakcie prowadzenia działalności wnioskodawca został zatrudniony od 1 stycznia 1998 r. w Przedsiębiorstwie Wielobranżowym „R.” sp. z o.o. w P. na stanowisku prezesa zarządu spółki i zgłoszony od tej daty do ubezpieczenia jako pracownik. Dnia 28 grudnia 1997 r. wnioskodawca udzielił pełnomocnictwa żonie Zofii A. do prowadzenia w jego imieniu spraw związanych z zarządzaniem spółką z o.o. „R.”, łącznie z zawieraniem umów o pracę. Na tej podstawie Zofia A. powołała go na stanowisko prezesa przedsiębiorstwa na czas nieokreślony. Sąd Okręgowy uznał, że w świetle przepisów prawa handlowego i prawa pracy Ryszard A. nie pozostawał w stosunku pracy i dlatego na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 22 ust. 2 i art. 24 ustawy z dnia 18 grudnia 1976 roku o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą (jednolity tekst: Dz.U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 ze zm.) podlegał obowiązkowemu ubezpieczeniu do 31 grudnia 1998 r., a w okresie od 1 stycznia 1998 r. podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej na mocy art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 8 ust. 6, art. 12 ust. 1, art. 11, art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

W apelacji wnioskodawca zarzucił - między innymi - naruszenie zasady pewności obrotu prawnego przez usankcjonowanie istnienia dwóch sprzecznych ze sobą decyzji dotyczących tego samego stanu faktycznego, tj. decyzji z 22 kwietnia 1998 r. stwierdzającej, że podlegał on ubezpieczeniu społecznemu z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę oraz decyzji z 27 kwietnia 2004 r., stwierdzającej, że podlega obowiązkowo ubezpieczeniu w tym samym okresie z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej.

W zaskarżonym rozpoznawaną skargą kasacyjną wyroku z 20 maja 2008 r. Sąd Apelacyjny w Lublinie: I. zmienił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i ustalił, że Ryszard A. z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniu społecznemu od dnia 1 stycznia 1998 r. do dnia 31 grudnia 1998 r. i ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowemu i wypadkowemu od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia 30 grudnia 2002 r.; II. zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych-Oddziału w W. na rzecz Ryszarda A. 150 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, że decyzja z 22 kwietnia 1998 r. stała się ostateczna, ponieważ Ryszard A. nie odwoływał się od niej. Możliwość jej wzruszenia należy więc rozpatrywać w świetle art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym prawo lub zobowiązanie stwierdzone ostateczną decyzją Zakładu, ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie (ust. 1). Z kolei art. 83 ust. 2 lit. a stanowi, że decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego Sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W istocie chodzi więc o wznowienie postępowania zakończonego prawomocną decyzją wydaną w dniu 22 kwietnia 1998 r.

Zdaniem Sądu nie było jednak istotnych przesłanek do uznania, że zaskarżona decyzja zapadła w wyniku wznowienia postępowania. Na takie stwierdzenie nie pozwala decyzja z 27 kwietnia 2004 r., stwierdzająca, że Ryszard A. podlega ubezpieczeniu od 1 stycznia 1998 r. do 30 grudnia 2002 r. Przeciwno możliwości uznania tej decyzji za wydaną wskutek wznowienia postępowania przemawia brak jakiegokolwiek odniesienia się do prawomocnej decyzji z 22 kwietnia 1998 r. Dlatego ma

rację apelujący, że w obrocie prawnym funkcjonują dwie decyzje wzajemnie się wykluczające, tj. decyzja z 22 kwietnia 1998 r. stwierdzająca, że Ryszard A. nie podlega ubezpieczeniu społecznemu jako osoba prowadząca działalność gospodarczą od 1 stycznia 1998 r. i decyzja z dnia 27 kwietnia 2004 r., obejmująca go ubezpieczeniem z tego samego tytułu i od tej samej daty. Także powołane w tej decyzji przepisy nie odnoszą się do art. 83a ustawy systemowej (o systemie ubezpieczeń społecznych). Następnie Sąd stwierdził, że art. 83a nie reguluje trybu wznowienia postępowania i dlatego w tym zakresie na podstawie art. 123 ustawy systemowej mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zaś wydana w wyniku wznowienia postępowania decyzja musi odpowiadać uregulowaniu zawartemu w art. 151 k.p.a., a więc musi być uchylona decyzja dotychczasowa, gdy stwierdzone zostanie istnienie podstaw do uchylenia i wydana zostanie nowa decyzja rozstrzygająca o istocie sprawy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego decyzja z 27 kwietnia 2004 r. nie zawiera żadnych elementów pozwalających na stwierdzenie, że poprzednia decyzja została uchylona. Poza tym, decyzja ta nie mogłaby być uchylona, ze względu na upływ „okresu przedawnienia” do dokonania uchylenia. Z uzasadnienia decyzji z 27 kwietnia 2004 r. wynika, że została wydana w wyniku uzyskania nowych informacji dotyczących okoliczności zatrudnienia Ryszarda A. w firmie „R.” sp. z o. o. w P., a w szczególności z faktu wystawienia przez Oddział ZUS w L. Inspektorat w P. decyzji wyłączającej go z ubezpieczenia pracowniczego. Tak więc ZUS wskazał dwie podstawy wydania nowej decyzji - art. 145 pkt 5 i 8 k.p.a. Przy tak wymienionych podstawach „okres przedawnienia” wynosi 5 lat, po upływie których organy administracji tracą kompetencję do merytorycznego rozpoznania sprawy (art. 146 § 1 k.p.a.). Prowadzenie postępowania po upływie okresu przedawnienia narusza zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Strony postępowania mają prawo oczekiwać, że po upływie „okresu przedawnienia” ich uprawnienia i obowiązki wynikające z decyzji administracyjnej nie ulegną z tego powodu wzruszeniu.

W skardze kasacyjnej organ rentowy zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego zarzucając naruszenie prawa materialnego, przez: 1) niewłaściwe zastosowanie art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polegające na błędnym przyjęciu, że określane przez ten przepis przesłanki dopuszczalności ponownego orzekania przez ZUS w przedmiocie rozstrzygniętym prawomocną decyzją, znajdują zastosowanie do zaskarżonej decyzji z 27 kwietnia 2004 r., w zakresie w jakim orzeka ona o podleganiu odwołującego się ubezpieczeniom społecznym w

okresie od 23 kwietnia 1998 r. do 30 grudnia 2002 r., pomimo że rozstrzygnięcia takiego nie obejmowała żadna wcześniejsza, prawomocna decyzja; 2) błędną wykładnię art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, polegającą na przyjęciu, że nie jest dopuszczalne ponowne ustalenie obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, ze względu na ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem prawomocnej decyzji, po upływie 5 lat od daty doręczenia poprzedniej decyzji, orzekającej w tym przedmiocie; 3) niezastosowanie art. 1 ust. 1 ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin, oraz art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 i art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej odwołującego się w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym, pomimo że powyższe przepisy określają przesłanki powstania obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, odpowiednio w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. i od 1 stycznia 1999 r. do 30 grudnia 2002 r., a sąd drugiej instancji orzekł o niepodleganiu wnioskodawcy tym ubezpieczeniom.

Skarżący podniósł także zarzut naruszenia przepisów postępowania, tj. art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., polegającej na zmianie orzeczenia sądu pierwszej instancji i poprzedzającej go decyzji ZUS, przez orzeczenie o niepodleganiu wnioskodawcy ubezpieczeniom społecznym w spornym okresie, pomimo nieustalenia braku okoliczności, z wystąpieniem których ustawa wiąże powstanie obowiązku podlegania tym ubezpieczeniom.

Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w całości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona. Przede wszystkim, co trafnie zarzuca skarżący, podnosząc naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 8 ust. 6 i art. 13 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.) oraz art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., Sąd ten uchylił się od merytorycznego rozpoznania sprawy, ograniczając się do kontroli formalnej prawidłowości (legalności) zaskarżonej decyzji z 27 kwietnia 2004 r. Tymczasem przedmiotem postępowania cywilnego, wszczętego odwołaniem od administracyjnej

decyzji organu rentowego, nie jest kontrola legalności decyzji, lecz rozstrzygnięcie o zasadności twierdzenia odwołującego się o istnieniu lub nieistnieniu materialnego stosunku prawnego lub prawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, a w rozpoznawanej sprawie rozstrzygnięcie o prawidłowości określenia tytułu podlegania przez odwołującego się ubezpieczeniom społecznym w okresie objętym sporem. Kwestii tej Sąd Apelacyjny nie rozważył.

Zamiast tego, jak wyżej wskazano, Sąd zajął się oceną naruszenia przez organ rentowy reguł procedury administracyjnej, wchodząc w rolę odwoławczego organu administracyjnego. Jednocześnie Sąd Apelacyjny dokonał utożsamienia instytucji ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną ZUS - art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - z instytucją wznowienia postępowania administracyjnego - art. 145 k.p.a., co jest sprzeczne z brzmieniem art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i celem odrębnego (od wznowienia postępowania administracyjnego) uregulowania kwestii ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną ZUS w tej ustawie. W szczególności Sąd, ignorując odrębność regulacji zawartej w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, uznał, że zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 145 pkt 5 i 8 k.p.a., a w rezultacie wskutek upływu pięcioletniego okresu z art. 146 § 1 k.p.a. organ rentowy „utracił kompetencję do merytorycznego rozpoznania sprawy”. Tymczasem art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie określa granic czasowych wydania decyzji w przedmiocie ponownego ustalenia prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją ostateczną organu rentowego, co oznacza, że może być ona wydana w każdym czasie, jeżeli zostaną spełnione przesłanki wskazane w tym przepisie (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 3 października 1996 r., II UZP 18/96, OSNAPiUS 1997 nr 7, poz. 117).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a o kosztach postępowania kasacyjnego - na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z 398²¹ k.p.c.

=====