



Sygn. akt I UK 230/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)
SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)
SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania A. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w C.
o składki,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 20 września 2018 r.,
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 24 listopada 2016 r., sygn. akt III AUa (...),

**I. uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok
Sądu Okręgowego w C. z dnia 8 lipca 2015 r. (IV U (...)) oraz
decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. z dnia 24
grudnia 2014 r. i sprawę przekazuje Zakładowi Ubezpieczeń
Społecznych Oddziałowi w C. do ponownego rozpoznania,**

II. koszty procesu między stronami wzajemnie znosi.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 grudnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. stwierdził, że A. K. jako były członek zarządu odpowiada - na podstawie art. 116 § 1, 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w związku z art. 31 i art. 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - całym swoim majątkiem za zobowiązania z tytułu składek Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowego „K.” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w P. i zobowiązany jest do zapłaty kwoty 588.528,19 zł, na którą składają się wskazane w decyzji składki. Organ rentowy podniósł, że A. K. we wskazanych w przedmiotowej decyzji okresach pełnił funkcję członka zarządu Spółki, która nie opłacała składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za zatrudnionych pracowników. Podał również, że postępowanie egzekucyjne dotyczące zaległości z tego tytułu prowadzone przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w K. zostało umorzone postanowieniem z dnia 30 września 2011 r. wobec nieściągalności należności.

Wyrokiem z dnia 8 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w C. oddalił odwołanie A. K. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. z dnia 24 grudnia 2014 r. oraz orzekł o kosztach procesu.

W ocenie Sądu I instancji, nie można zgodzić się ze stanowiskiem A. K., zgodnie z którym nie był członkiem zarządu Spółki w spornym okresie, a jego mandat wygasł w 2007 r. Z uchwały nr 3 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z 10 marca 2011 r. wynika bowiem, że został on odwołany z tym dniem z funkcji prezesa jednoosobowego zarządu, a uchwałą nr 4 powołano na to stanowisko R. W.

Wyrokiem z dnia 24 listopada 2016 r. Sąd Apelacyjny w (...) uchylił punkt 2 zaskarżonego wyroku, a w pozostałej części apelację powoda oddalił.

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny odniósł się do zarzutu nieważności decyzji organu rentowego z racji braku ważnego upoważnienia pracownika organu rentowego – M. G. - do wydania zaskarżonej decyzji. Sąd odwoławczy przyjął, że od momentu wniesienia do sądu powszechnego odwołania od decyzji organu

rentowego, o której stanowi art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 1778, dalej ustawa systemowa), sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw. Z uwagi na zasadę orzekania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego, wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2014 r., II UK 242/13). Tym samym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania o nieważności decyzji administracyjnej, ale rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12). Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu zaprezentowanego przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 lutego 2016 r., I UK 84/15 (LEX nr 2015628), zgodnie z którym decyzje ZUS, w wydaniu których uczestniczył jego pracownik umocowany do ich wydawania na podstawie statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 2008 r., były decyzjami nieważnymi, gdyż pracownik wydający je nie miał umocowania wydanego w oparciu o „nowy” statut z 2011 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego, brak było podstaw do przyjęcia, że zaskarżona decyzja była wadliwa, z tego powodu, iż została podpisana przez Kierownika Wydziału – M.G.

Dalej Sąd drugiej instancji oceniał, czy A. K. odpowiada na podstawie art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej za zobowiązania z tytułu zaległych składek Spółki, a w szczególności, czy powstały one w czasie pełnienia przez niego obowiązków członka zarządu. Sąd Apelacyjny przyjął, że przedstawione okoliczności, w tym uchwała nr 3 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki z dnia 10 marca 2011 r. odwołująca ubezpieczonego z funkcji prezesa zarządu, jednoznacznie świadczą o pełnieniu przez A. K. funkcji prezesa zarządu po dniu 30 czerwca 2007 r. (po podjęciu uchwały przez Zgromadzenie Wspólników Spółki, którą zatwierdzono sprawozdanie z jej działalności za 2006 r. i udzielono absolutorium

prezesowi). Gdyby ubezpieczony nadal nie zajmował tego stanowiska, zbędnym byłby jego odwoływanie przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki wskazaną uchwałą i powoływanie innej osoby do pełnienia funkcji prezesa zarządu. Nadto Sąd Apelacyjny wzmocnił argumentację, przywołując stanowisko prezentowane przez Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy, zgodnie z którym pojęcie „pełnienie obowiązków członka zarządu” należy odnosić do kontekstu faktycznego sprawy i nie można go sprowadzać tylko i wyłącznie do aspektów formalnych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r., I FSK 1896/14, LEX nr 2106330), a brak dowodu na to, aby istniały w formie pisemnej uchwały o odnowieniu członkom zarządu mandatu na kolejne kadencje (o powołaniu na kolejne kadencje), nie stoi na przeszkodzie ocenie, że byli oni powoływani w formie uchwał podejmowanych *per facta concludentia* (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 2015 r., IV CSK 340/14, LEX nr 1663416). W konsekwencji Sąd odwoławczy przyjął, że A. K. w spornym okresie pełnił funkcję prezesa jednoosobowego zarządu Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowego „K.” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w P. Odwołujący się nie wykazał przy tym (przy bezspornej bezskuteczności egzekucji z majątku Spółki) żadnej z okoliczności zwalniających go z odpowiedzialności określonej w art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej, co prowadzi do oddalenia jego apelacji.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości pełnomocnik ubezpieczonego skargą kasacyjną. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) zarzucił:

- naruszenie art. 2 ust. 1 w związku z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 108 § 1 oraz art. 116 Ordynacji podatkowej w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych poprzez niezastosowanie do oceny prawnej zaskarżonej decyzji ZUS art. 2 ust. 1 w związku z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, a w konsekwencji pominięcie, że decyzja mająca charakter konstytutywny została podpisana przez osobę działającą bez należytego umocowania;

- naruszenie art. 116 § 1 Ordynacji podatkowej w związku z art. 108 § 1 tej ustawy w związku z art. 31 ustawy systemowej w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, przez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że pracownik, który podpisał w imieniu Zakładu zaskarżoną decyzję z dnia 24 grudnia 2014 r. legitymował się upoważnieniem do wydania tej decyzji w sytuacji, gdy z treści tego upoważnienia wynika, że obejmowało ono wydawanie decyzji jedynie w indywidualnych w sprawach wynikających z ustawy systemowej co oznacza, że nie zawierało przeniesienia kompetencji do wydawania decyzji w oparciu o art. 116 w związku z art. 108 § 1 Ordynacji, tj. decyzji o charakterze konstytucyjnym tworzącej nowe stosunki prawa w zakresie podmiotowym (osoby trzecie) i przedmiotowym (odpowiedzialność osób trzecich do pokrycia długu).

W ramach podstawy procesowej (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) zarzucił naruszenie:

- art. 385 k.p.c. w związku z 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 386 § 2 k.p.c. w związku z art. 467 § 2 k.p.c. przez rozpoznawanie sprawy w przedmiocie odpowiedzialności osoby trzeciej za zaległości składkowe płatnika, mimo wystąpienia negatywnej przesłanki procesowej w postaci niedopuszczalności drogi sądowej;

- art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 379 pkt 1 k.p.c. w związku z art. 386 § 2 k.p.c. w związku z art. 476 § 2 k.p.c., przez nieuwzględnienie nieważności postępowania przed Sądem pierwszej instancji wywołanej przyczyną wskazaną w art. 379 pkt 1 k.p.c. tj. niedopuszczalność drogi sądowej w sprawie, której przedmiotem jest ustalenie odpowiedzialności osoby trzeciej za cudze zobowiązania składkowe, który to przedmiot nie mieści się w zakresie art. 476 § 2 k.p.c.,

- art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 107 § 1 k.p.a. w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w związku z art. 83 ust. 1 ustawy systemowej w związku z art. 116 Ordynacji

podatkowej przez brak uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu mimo, że decyzja została podpisana przez osobę, która nie legitymowała się upoważnieniem do wydawania w imieniu Zakładu decyzji o odpowiedzialności osoby trzeciej, a jedynie upoważnieniem do wydawania w imieniu Zakładu indywidualnych decyzji w sprawach wynikających z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, co oznacza że decyzja obarczona była wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieusuwalną w toku postępowania sądowego;

- art. 477^{14a} k.p.c. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z § 2 ust. 2 pkt 2 Statutu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych w związku z art. 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez brak uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu, w sytuacji gdy upoważnienie pracownika organu rentowego (przy założeniu, że upoważnienie to w ogóle obejmowało kompetencję do wydania decyzji o odpowiedzialności osób trzecich, co skarżący kwestionuje), na dzień wydania zaskarżonej decyzji tj. na dzień 24 grudnia 2014 r. było nieaktualne ponieważ wygasło wraz z uchyleniem Statutu ZUS z 2008 r., a w konsekwencji decyzja obarczona była wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nieusuwalną w toku postępowania sądowego.

Mając powyższe na uwadze, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w C. z dnia 8 lipca 2015 r. i zniesienie postępowania w zakresie dotkniętym nieważnością w przypadku stwierdzenia nieważności postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego w C. z dnia 8 lipca 2015 r. oraz uchylenie decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 grudnia 2014 r. i przekazanie sprawy Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz skarżącego zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm

przepisanych we wszystkich instancjach oraz w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oddalenie jako bezpodstawnej oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Oś sporu w sprawie została zarysowana w obrębie skutków, jakie wynikają z konstytutywnej w tym wypadku, decyzji organu rentowego (przeniesienia odpowiedzialności na członka zarządu spółki kapitałowej z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne), w przypadku podpisania jej przez osobę działającą bez należytego umocowania, co – w ocenie skarżącego – prowadzi do obarczenia decyzji organu rentowego wadą nieważności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Tym samym aktualizuje się kwestia, czy w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawie cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c., w przedmiocie zainteresowań sądu powszechnego jak i Sądu Najwyższego, pozostaje zagadnienie bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej. Wątpliwości potęguje fakt, że wraz z wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego do sądu powszechnego, zmienia się tryb postępowania, gdyż wówczas podstawą dalszego procedowania są przepisy k.p.c., mimo iż w toku postępowania przed organem rentowym zastosowanie miały przepisy k.p.a., co wynika z art. 123 ustawy systemowej, zgodnie z którym w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się przepisy k.p.a., chyba że ustawa stanowi inaczej. Konieczność stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych wynika też bezpośrednio z przepisu art. 180 § 1 k.p.a., w myśl którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Postępowanie, które w zależności do etapu toczy się według innych reguł procesowych, określa się mianem hybrydowego. W odniesieniu do tego rodzaju postępowania w judykaturze Sądu Najwyższego przyjęto, że od decyzji organu rentowego w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (por. uchwała składu siedmiu

sędziów - zasada prawna - z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233). Tożsamy, co do kierunku, pogląd przyjęto na tle odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 października 2014 r., III SZP 2/14, OSNP 2015 nr 8, poz. 116). W końcu w orzecznictwie sądów administracyjnych - na gruncie innych spraw rozpoznawanych w postępowaniu „hybrydowym” sformułowano pogląd, że w sytuacji, gdy żaden przepis nie wyłącza właściwości sądu powszechnego, nie ma prawnego uzasadnienia twierdzenie, iż potencjalna wada rozstrzygnięcia może być wyeliminowana tylko przez sąd administracyjny (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2010 nr 1, s. 65, z glosą M. Sieradzkiej).

Mając na uwadze powyższe, zasadne jest zasygnalizowanie wątków natury ogólnej. Przede wszystkim uprawnienie organu administracji publicznej wiąże się z pojęciem jego kompetencji. W dużym uproszczeniu można przyjąć, że organy wyposażone są w kompetencje wskazane w normie prawnej. Oznacza to, że w drodze własnych działań nie mogą zwiększać zakresu przysługujących im uprawnień. Kompetencja jawi się zatem jako szczególne uprawnienie przysługujące określonej podmiotowi (w sprawie Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Zawiera w sobie element władczy, a wyposażony w nią jest podmiot prawa administracyjnego powołany do wykonywania zadań o charakterze publicznym. Upoważnienie administracyjne polega zaś na umocowaniu osoby zatrudnionej w urzędzie organu administracji publicznej do wykonywania w jego imieniu niektórych kompetencji. W przypadku upoważnienia administracyjnego nie dochodzi do przeniesienia (przesunięcia) kompetencji na inny organ administrujący. Kompetencja nadal służy organowi, który udzielił upoważnienia do jej wykonania osobie zatrudnionej w urzędzie, przy czym organ nadal pozostaje odpowiedzialny za jej wykonanie (zob. W. Góralczyk jr.: Kierownictwo w prawie administracyjnym, Warszawa 2016, LEX).

Jeżeli zatem do kompetencji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należą sprawy określone w art. 73 ust. 3 ustawy systemowej, a z wydanego na podstawie tej ustawy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego

2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 28, poz. 164), wynikało, że Prezes Zakładu może upoważnić pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach, to – co należy podkreślić - w powyższym zakresie, organ korzystał z pewnej swobody. Swoboda ta była jednak ograniczona istnieniem podstawy prawnej do jej realizacji (statutu). Jej odpadnięcie uniemożliwia realizację kompetencji Prezesa Zakładu do wydania upoważnienia administracyjnego w przedmiocie legitymacji pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Innymi słowy, w przypadku kompetencji Prezesa Zakładu do upoważnienia pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach, mającej charakter kompetencji wewnętrznej, podstawę ustanowienia uprawnień kierowniczych stanowią wewnętrzne przepisy ustrojowe jednostki organizacyjnej (tu statut). Wyeliminowanie tego źródła prawa z obrotu niweluje kompetencję wewnętrzną organu do wydania upoważnienia pracownikom Zakładu do wydania decyzji. Nową podstawę w tym zakresie stanowi statut ZUS wprowadzony rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 18, poz. 93).

Powracając do okoliczności przedmiotowej sprawy, wątpliwości prawne powstały na tle klarownego stanu faktycznego. I tak, pracownik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydający i podpisujący decyzję nie miał upoważnienia do tego rodzaju dyspozycji materialnoprawnych, bowiem udzielone mu upoważnienie zostało wydane na podstawie, nieobowiązującego w chwili wydania decyzji, statutu organu rentowego. Z ustaleń Sądu Apelacyjnego wynika, że upoważnienie wydane pracownikowi podpisującemu decyzję (M. G.) zostało udzielone w oparciu o § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. Nr 28, poz. 164), zgodnie z którym do kompetencji Prezesa Zakładu należą sprawy określone w art. 73 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74 ze zm., dalej ustawa systemowa), to jest Prezes Zakładu mógł upoważnić: 1) pracowników Zakładu i inne osoby do reprezentowania Zakładu w określonym przez niego zakresie, z

prawem udzielenia dalszych pełnomocnictw; 2) pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach.

Rzecz w tym, że ustawodawca w art. 4 ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 68, poz. 574, dalej ustawa nowelizująca) dokonał istotnej zmiany w ten sposób, że dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy systemowej (to jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych) zachowały moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy systemowej, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, czyli do czasu wydania nowego aktu regulującego statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Tym aktem było (i jest obecnie) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie nadania statutu Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 18, poz. 93). Powołany akt wszedł w życie w dniu 11 lutego 2011 r.

Uwzględniając powyższe uwagi, nie można podzielić wprost stanowiska organu rentowego i Sądu Apelacyjnego, że upoważnienie udzielone M. G. nie zostało dotychczas odwołane, a z przepisów ustawy systemowej, statutów ZUS, nie wynika by ono wygasło. W tej płaszczyźnie należy zwrócić uwagę na następujące okoliczności.

Po pierwsze, poprzednio kompetencja do wydania statutu Zakładu była usadowiona po stronie Prezesa Rady Ministrów, a po zmianach przeszła do kompetencji Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Jednocześnie przypomnieć należy, że tego rodzaju zmiana oznaczała powrót do koncepcji pierwotnej, związanej ze sprawowaniem nadzoru na działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez ministra do spraw zabezpieczenia społecznego. Jedynie w okresie od dnia 24 lutego 2007 r. do dnia 10 lutego 2011 r., na mocy art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 21, poz. 125), wykonywanie nadzoru powierzono Prezesowi Rady Ministrów. *Ergo*, wydanie nowego statutu – zbieżnego z poprzednią regulacją – nie może być traktowane jako prosta kontynuacja, czynność *stricte* techniczna,

skoro było związane z reorganizacją ustrojową Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Stąd nie można bagatelizować zakresu uprawnienia konkretnego pracownika pozwanego zakładu, niezależnie od faktu jego zatrudnienia w konkretnej jednostce, czy też zajmowania określonego stanowiska. Wszak nie sam status pracownika desygnuje uprawnienie do wydawania decyzji, czy też staż pracy na danym stanowisku. Niezbędnym staje się udzielenie pisemnego upoważnienia, które w doktrynie określa się mianem przedstawicielstwa administracyjnego. Służy ono dekoncentracji zadań realizowanych przez organ administracji publicznej (zob. A. Wróbel, M. Jaśkowska: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 268a, Wolters Kluwer, 2018) i co istotne, prowadzi do przesunięcia kompetencji organu na pracownika Zakładu. Wyraźnie należy także zaznaczyć, że administracyjne upoważnienie pracownika do wydawania decyzji nie może być utożsamiane – co do skutków – z instytucją pełnomocnictwa do reprezentowania organu rentowego w postępowaniu cywilnym, a co za tym idzie nie może być konwalidowane w postępowaniu sądowym.

Po wtóre, w treści art. 4 ustawy nowelizującej przewidziano regułę, że przepisy dotychczasowe zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych. Literalnie rzecz ujmując, po wejściu w życie nowego statutu (po dniu 11 lutego 2011 r.) poprzednio obowiązujące normy prawa materialnego utraciły moc i nie obowiązują *pro futuro*. Uchylenie przepisu stanowi negatywną czynność prawodawczą (zob. M. Hermann: Derogacja w analizach teoretyczno - prawnych, Poznań 2012, s. 176-177; W. Wróbel: Zmiana normatywna i zasady intertemporalne w prawie karnym, Kraków 2003, s. 45). Formalna derogacja jest zawsze sygnalizowana przez ustawodawcę. Przez derogację przepisu dochodzi do odwołania (zniesienia) obowiązywania przepisu (normy prawnej generalnej albo indywidualnej z niego wyprowadzanej) przez inny przepis (por. Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego Tom XLVIII). Również w judykaturze Sądu Najwyższego dominuje pogląd o braku podstaw do stosowania aktów prawnych, gdy uchylona została podstawa prawna do ich wydania. Przykładowo Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 lutego 2002 r., III ZP 30/01 (OSNP 2002 nr 10, poz. 243) wskazał jako nadal stosowane „przepisy dotychczasowe” tylko niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7

lutego 1983 r., wyłączając dalsze obowiązywanie tych, które zawierały upoważnienie dla ministrów, kierowników urzędów centralnych i centralnych związków spółdzielczych do ustalenia wykazu stanowisk pracy w podległych im zakładach pracy, co oznacza, że zarządzenia resortowe nie mogą być samodzielną podstawą prawną indywidualnych decyzji. Wykazy resortowe prac w szczególnych warunkach, wydane na podstawie nieaktualnej już delegacji ustawowej, mają charakter tylko informacyjny, techniczno-porządkujący i uściślający, w szczególności wówczas, gdy w wykazie stanowiącym załącznik do rozporządzenia nie wymienia się określonych stanowisk, lecz operuje się pojęciem ogólnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2015 r., I UK 359/14, LEX nr 1771086).

Zatem udzielenie upoważnienia na czas nieokreślony (z jego treści nie wynika ograniczenie temporalne), należy dekodować w ten sposób, że zachowuje ono swą moc do aż do czasu, do którego aktualna jest podstawa jego udzielenia. Skoro ona odpadła, to taki stan rzeczy oznacza wygaśnięcie upoważnienia pracownika do działania w imieniu organu. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, pracownik działający z upoważnienia organu powinien powołać się w decyzji na posiadane upoważnienie. Samego niepowołania się w decyzji na posiadane upoważnienie do wydawania decyzji nie należy jednak utożsamiać z podpisaniem decyzji przez osobę nieupoważnioną, a co za tym idzie nie pociąga to za sobą skutków w postaci nieważności decyzji, o ile upoważnienie takie istniało w dacie wydania tej decyzji (por. wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., II GSK 1618/12). Ponadto, zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego, z dnia 11 października 1996 r., III RN 8/96 (OSNAPiUS 1997 nr 9, poz. 144) decyzja administracyjna nie jest nieważna z tego tylko powodu, że została podpisana przez zastępcę naczelnika urzędu skarbowego lub wicedyrektora izby skarbowej bez wyraźnego powołania się na odpowiednie upoważnienie naczelnika urzędu lub dyrektora izby. Sąd powinien więc w razie wątpliwości badać, czy podpisujący decyzję miał w świetle regulaminu lub podziału czynności w danym urzędzie bądź izbie upoważnienie do działania w imieniu tych organów administracji skarbowej.

Po trzecie, koncepcji wygaśnięcia upoważnienia nie sprzeciwia się zasada ciągłości postępowania administracyjnego i trwałości organu administracji

publicznej. Wiadomym jest, że skład personalny się zmienia a urząd trwa. Ten aspekt porusza Sąd Apelacyjny w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 13 lipca 2016 r., III AUz 45/16 (LEX nr 2071259), odwołując się również do stanowiska sądów administracyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2007 r., VII SA/Wa 1423/06, LEX nr 334245), oraz Sąd Apelacyjny w Katowicach z dnia 28 października 2016 r., III AUz 260/16 (Legalis nr 1546385). Jednak nie w zmianach personalnych tkwi problem w sprawie, gdyż powołanie nowego Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie oznacza konieczności dublowania upoważnień, skoro kompetencja do ich wydawania jest przypisana do organu a nie do osoby pełniącej funkcję organu (inaczej rzecz może wyglądać w odniesieniu do pełnomocnictw procesowych). W sprawie nie występuje też sytuacja, że osoba podpisująca zaskarżoną decyzję, w chwili jej wydania, legitymowała się stosownym uprawnieniem, które utraciła w toku postępowania odwoławczego. W powołanym rozstrzygnięciu Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie pojawił się również argument, że umocowanie do wydania decyzji nie wygasa z dniem wygaśnięcia mandatu osoby pełniącej funkcję organu administracji publicznej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2008 r., IV SA/Wr 643/07, LEX nr 500943, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2006 r., I SA/Wa 496/06, LEX nr 227699). Zaprezentowane stanowiska sądów administracyjnych zapadły w odmiennych stanach faktycznych. W pierwszym z nich chodziło o upoważnienie udzielone przez Prezydenta Wrocławia, który został ponownie wybrany na kolejną kadencję i tym samym udzielone przez niego uprzednio czynności zachowały moc, w drugim zaś spór dotyczył pełnomocnictw administracyjnych, co – jak już wyżej wskazano – nie jest synonimem upoważnienia. W odniesieniu do stanowiska Sądu Apelacyjnego w Katowicach można zauważyć, że ten sam Sąd w wyroku z dnia 16 lutego 2017 r. (III AUa 323/16, niepubl.) uwzględnił apelację ubezpieczonego i uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 17 grudnia 2015 r. oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Sosnowcu z dnia 17 października 2013 r. i przekazał sprawę Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych do ponownego

rozpoznania. Ten tryb procedowania podzielił Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 13 września 2017 r., I UZ 24/17 (niepubl.).

Naturalnie przepis art. 74 ust. 5 ustawy systemowej stanowi podstawę do nadania statutu ZUS. Dana norma uległa zmianie w myśl art. 2 pkt 5 ustawy nowelizującej przez przywrócenie tej kompetencji ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Stąd wystąpiła konieczność nadania nowego statutu przez inny organ. Natomiast czym innym jest zachowanie tożsamości podziału kompetencji, to jest powielenie uprawnienia, że Prezes Zakładu może upoważnić pracowników Zakładu do wydawania decyzji w określonych przez niego sprawach. Przede wszystkim jest to uprawnienie fakultatywne („może”) a nie obligatoryjne. Z treści statutu nie wynika, by zawierał on przepisy intertemporalne, przejściowe, wskazujące na potencjalny spór, jaki wynikł na tle przedmiotowej sprawy. Jeżeli akt wykonawczy w tej kwestii milczy możliwe są dwa rodzaje interpretacji, upoważnienie wygasa albo pozostaje nadal aktywne i skuteczne. Forma nowego aktu organizacyjnego nie pozostawia wątpliwości, że statut został wydany na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie systemowej, będąc w istocie rzeczy podstawą do udzielenia (tryb przewidujący wystąpienie pewnego skutku w przyszłości) upoważnień w zakresie w nim określonym. Oczywiście też pozostaje, że upoważnienie wygasa w przypadku ustania zatrudnienia przez pracownika upoważnionego do działania, czy też odwołania upoważnienia przez Prezesa Zakładu. Do katalogu tych zdarzeń należy włączyć przypadek, w którym – zgodnie z art. 4 ustawy nowelizującej - dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 74 ust. 5 ustawy systemowej, zachowały moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 74 ust. 5 tej ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą. Tym samym w myśl reguły *a maiori ad minus*, skoro moc utracił statut, to wraz z nim także wydane na jego podstawie upoważnienia.

Po czwarte, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, sąd ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12, OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261). Wskazuje się także, że

możliwość przekazania sprawy do rozpoznania organowi rentowemu przez sąd pierwszej instancji została ograniczona tylko do dwóch sytuacji, przewidzianych w art. 467 § 4 k.p.c. oraz art. 477¹⁴ § 4 k.p.c.; poza tym sąd pierwszej instancji obowiązany jest rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. Możliwość przekazania sprawy organowi rentowemu przez sąd drugiej instancji w trybie przepisu art. 477^{14a} k.p.c., powinna być także ograniczona do sytuacji wyjątkowych, gdy oprócz przesłanek z art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. wystąpiły takie wady decyzji organu rentowego, że nie było możliwe ich naprawienie w postępowaniu sądowym. Dostrzeżenie więc przez sąd pierwszej instancji, że decyzja ZUS była niepodpisana lub wydana bez adekwatnego upoważnienia, może uzasadniać przekazanie (zwrócenie) sprawy do organu rentowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 2016 r., I UK 84/15, niepublikowany). Z kolei w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 20 października 2016 r., (I UZ 22/16, LEX nr 2159129), przyjęto, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd drugiej instancji może - stosownie do art. 477^{14a} k.p.c. - uchylając wyrok sądu pierwszej instancji, uchylić także objętą nim decyzję organu rentowego i przekazać sprawę bezpośrednio temu organowi do ponownego rozpoznania. Przepis ten służy rozwiązywaniu sytuacji, w których - ze względu na zakres kompetencji sądu ubezpieczeń społecznych - przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji nie może doprowadzić do usunięcia uchybień popełnionych przez organ rentowy. Stosowany jest wówczas, gdy konieczne jest skasowanie decyzji organu rentowego i wydanie nowej, po przekazaniu sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania, w tym przeprowadzenia prawidłowego postępowania przed tym organem - uwzględniającego wszelkie wymagania wynikające z prawa materialnego. Nie chodzi przy tym o braki decyzji usuwalne przy wstępnym rozpoznaniu odwołania od niej (por. art. 476 § 4 *in fine* k.p.c.) ani wady wynikające z naruszenia przepisów postępowania regulujących postępowanie przed organem rentowym, np. przepisów k.p.a.

W końcu, według stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 lutego 2016 r., I UK 84/15 (LEX nr 2015628), decyzja sporządzona i podpisana przez pracownika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych bez upoważnienia przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na podstawie obowiązującego statutu

jest nieważna i nie może stanowić przedmiotu zaskarżenia i rozpoznania przez sąd ubezpieczeń społecznych. Rozpoznanie odwołania od takiej decyzji ma cechy nierozpoznania istoty sprawy, co uzasadnia uchylenie wyroku Sądu pierwszej instancji (art. 368 § 4 k.p.c.) i przekazanie sprawy bezpośrednio organowi rentowemu w celu oceny wad decyzji na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego (art. 477^{14a} k.p.c.). Ten sam pogląd został wypowiedziany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2013 r., II UK 164/12 (OSNP 2013 nr 21-22, poz. 261).

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy także zasygnalizować, że „rażące naruszenie prawa” jest rozmaicie rozumiane w orzecznictwie i piśmiennictwie. Decyzja administracyjna może zostać uznana za wydaną "z rażącym naruszeniem prawa", o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tylko wówczas, gdy w odniesieniu do niej spełnią się kumulatywnie następujące przesłanki: 1) oczywistość naruszenia prawa polegająca na widocznej *prima facie*, tzn. rzucającej się w oczy, sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia, a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną; 2) przepis, który został naruszony, nie wymaga przy jego stosowaniu wykładni prawa; 3) skutki, które wywołuje decyzja, są nie do pogodzenia z wymaganiami praworządności, które należy chronić nawet kosztem obalenia tej decyzji (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2015 r., III UK 104/14, LEX nr 1678087). Przedmiotowa konstrukcja jest stosowana wyjątkowo przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, ponieważ zasadniczo w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania o nieważności decyzji administracyjnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ale rozpoznaje istotę sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2017 r., III UK 271/16, OSNP 2018 nr 8, poz. 111).

Suma podniesionych argumentów obliguje do rozstrzygnięcia w myśl art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 398²¹ w związku z art. 108 § 2 k.p.c.