

POSTANOWIENIE

Dnia 6 września 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jolanta Frańczak (przewodniczący)

SSN Zbigniew Korzeniowski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania L. M.
przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
z udziałem zainteresowanego J. M.
ze skargi o wznowienie postępowania w sprawie o podleganie ubezpieczeniu
społecznemu rolników,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 września 2016 r.,
zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego
z dnia 16 lutego 2016 r.,

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 16 lutego 2016 r. uchylił wyrok Sądu Okręgowego w B. z 11 maja 2015 r. i sprawę z odwołania wnioskodawczynie L. M. od decyzji pozwanego z 17 lipca 2014 r. przekazał Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania. Decyzją tą pozwany odmówił wznowienia postępowania w sprawie o podleganie przez wnioskodawczynię ubezpieczeniu społecznemu rolników jako domownika, zakończonej decyzją ostateczną z 31 października 2000 r. Pozwany stwierdził, że nie wystąpiły przesłanki pozwalające na wznowienie postępowania. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie wnioskodawczynie. Ustalił, że 15

grudnia 1999 r. przekazała gospodarstwo rolne na rzecz małoletnich synów. Oświadczyła w akcie notarialnym, iż zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej i nie jest właścicielem ani nie posiada innego gospodarstwa rolnego. Pozwany w decyzji z 31 października 2000 r. stwierdził, że wnioskodawczyni podlega ubezpieczeniu społecznemu rolników jako domownik od 1 października 2000 r. W 2003 r. wnioskodawczyni otrzymała rentę rodzinną po śmierci męża. We wniosku o rentę oświadczyła, że jest ubezpieczona jako domownik. Sąd Rejonowy w B. postanowieniem z 14 grudnia 2004 r. stwierdził, iż małżonkowie L. i J. M. zasiedzieli z dniem 31 grudnia 1986 r. prawo własności nieruchomości w R. o powierzchni 1,98 ha. W 2005 r. wnioskodawczyni zgłosiła się do ubezpieczenia społecznego rolników. Jako datę rozpoczęcia działalności rolniczej wskazała 1 lutego 2005 r. Decyzją z 25 lutego 2005 r. objęto ją ubezpieczeniem społecznym rolników od 1 lutego 2005 r. We wrześniu 2005 r. złożyła wniosek o przyznanie renty strukturalnej. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa odmówiła przyznania jej renty strukturalnej, gdyż wnioskodawczyni nie prowadziła nieprzerwanie przez okres ostatnich 10 lat działalności rolniczej. Po przekazaniu gospodarstwa w 1999 r. złożyła oświadczenia dotyczące pracy w gospodarstwie rolnym syna, na podstawie których została objęta ubezpieczeniem jako domownik od 1 października 2000 r. do 31 grudnia 2003 r. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w 2007 r. wydała jej zaświadczenie, iż podlega ubezpieczeniu jako domownik. 5 czerwca 2014 r. wystąpiła o wznowienie postępowania zakończonego decyzją pozwanego z 31 października 2000 r.

Sąd Okręgowy decyzję odmawiającą wznowienia postępowania uznał za prawidłową z trzech powodów. Po pierwsze wobec upływu czasu, gdyż art. 148 k.p.a. przewiduje miesięczny termin do złożenia podania o wznowienie postępowania. Odwołująca się przekroczyła termin. Po drugie nie przedstawiła żadnych dowodów potwierdzających sfałszowanie dokumentu oświadczenia, że jest domownikiem (art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.). Nie można też uznać, iż wznowienie postępowania jest niezbędne dla uniknięcia niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia albo poważnej szkody dla interesu społecznego (art. 145 § 2 k.p.a.). Po trzecie decyzja objęta wnioskiem o wznowienie jest prawidłowa. W chwili jej wydania wnioskodawczyni nie posiadała gospodarstwa rolnego i nie podlegała

ubezpieczeniu społecznemu jako rolnik lecz jako domownik. Przedłożona umowa dzierżawy gruntów w latach 2000 - 2010 jest wątpliwa wobec braku jej zarejestrowania i przedłożenia w organie rentowym dopiero 2008 r. Natomiast postanowienie z 2004 r. o zasiedzeniu nieruchomości w R. nie może być uznane za okoliczność istniejącą przed wydaniem decyzji. Istotna jest data postanowienia a nie data zasiedzenia nieruchomości.

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu orzeczenia kasatoryjnego stwierdził, że Sąd Okręgowy uchylił się od merytorycznego rozpoznania istoty sprawy. Sąd Apelacyjny odwołał się do orzecznictwa Sądu Najwyższego i wskazał, że postępowanie przewidziane w art. 83a ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników) jest szczególne i odrębne od wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. Przede wszystkim 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. Wyłączną podstawą prawną wydania zaskarżonej decyzji, jak i rozstrzygnięcia Sądu pierwszej instancji powinien być art. 83a ust. 1 (z wyjątkiem decyzji o charakterze konstytutywnym). W rezultacie ponowne ustalenie prawa nie zostało uzależnione od terminu, w jakim wniosek powinien zostać zgłoszony. Po drugie wniosek nie podlega ograniczeniom wymienionym w art. 145 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 k.p.a. Nieprzekonywujące jest również stwierdzenie, że decyzja była prawidłowa. Postanowienie o zasiedzeniu ma charakter deklaratoryjny. Zostało wydane po wydaniu spornej decyzji, jednak okoliczności w nim potwierdzone powstały wcześniej. Chodzi więc o zdarzenia istniejące przed wydaniem decyzji (art. 83a ust. 1 ustawy systemowej). Sąd pierwszej instancji niezasadnie pominął tę okoliczność. Zignorował też twierdzenie wnioskodawczynie kwestionujące prawdziwość zgłoszenia jej do ubezpieczenia w charakterze domownika. Konieczne jest zbadanie, jaki wnioskodawczynie posiadała status w okresie od 1 października 2000 r., w szczególności czy prowadziła działalność rolniczą, a jeśli tak to w jakim charakterze - rolnika, domownika, czy też małżonka rolnika. Okoliczność dotycząca sfalszowania wniosku o objęcie ubezpieczeniem ma

charakter pomocniczy. O podleganiu ubezpieczeniu rolniczemu nie decyduje bowiem wniosek, ale to, czy dana osoba faktycznie spełniała przesłanki wskazane w art. 7 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy, co uniemożliwiało prawidłowe zastosowanie adekwatnych norm prawa materialnego (art. 386 § 4 k.p.c.).

Pozwany wniósł zażalenie na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania: 1) art. 386 § 4 k.p.c. poprzez nieprawidłowe przyjęcie, że Sąd Apelacyjny (*Sąd Okręgowy*) nie rozpoznał istoty sprawy, podczas gdy Sąd ten rozpoznał istotę sprawy i nie zachodziła konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości; 2) art. 477⁹ k.p.c. poprzez jego błędne nie zastosowanie, chociaż przedmiotem niniejszej sprawy jest decyzja odmawiająca wznowienia postępowania, więc decyzja badająca spełnienie warunków formalno - prawnych, stąd błędne, w ocenie skarżącej, jest uchylenie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w celu ustalenia, jaki wnioskodawczyni w okresie od 1 października 2000 r. posiadała status prawny, a w szczególności, czy prowadziła działalność rolniczą, a jeśli tak, to w jakim charakterze - rolnika, domownika, czy też małżonka rolnika; 3) art. 83 ust. 1 i 2 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych przez błędną wykładnię tego przepisu, polegającą na tym, że w ocenie Sądu przepis ten nie dotyczy trybu postępowania dotyczącego uchylenia lub zmiany decyzji w zakresie ubezpieczeń społecznych rolników - w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145-148 k.p.a., chociaż zaskarżona decyzja odmawia wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną z 31 października 2000 r., od której nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, stąd organ rentowy zasadnie rozpoznając wniosek odwołującej, zastosował tryb wznowienia postępowania na podstawie w/w przepisów k.p.a., tj. na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Skarżący wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie jest zasadne.

Sąd Apelacyjny mógł orzec na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. Nie bez racji stwierdził, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy. Oddalenie odwołania nie jest równoznaczne z rozpoznaniem istoty sprawy, gdyż Sąd pierwszej instancji przyjął, iż „*w niniejszym postępowaniu istotne dla rozstrzygnięcia jest ustalenie, czy istniały, czy też nie istniały, przesłanki wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją*”. Sąd pierwszej instancji zawęził zasadniczo przedmiot sprawy do wznowienia postępowania administracyjnego. Jednak przed organem rentowym nie toczy się zwykle postępowanie administracyjne. Pozwany (podobnie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych) nie jest zwykłym organem administracji. Ma własne zadania określone ustawą. Nie stosuje też w pełni procedury administracyjnej, gdyż w części wyprzedza ją samodzielna regulacja dla spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych (art. 180 k.p.a., art. 123, art. 83 i następne ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 52 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Odmienność ta wynika z regulacji materialnych prawa ubezpieczeń społecznych, które odnoszą się do określonej pracy lub działalności, bo to z nich wynika tytuł ubezpieczenia. Decyzje organu rentowego mają więc głównie charakter deklaratoryjny, gdyż jedynie potwierdzają określone prawo, pochodne od sytuacji faktycznej (pracy, działalności rolniczej lub innego tytułu). Od razu więc widać, że decyzje powinny być zgodne z prawem i taka jest nadrzędna zasada systemu ubezpieczeń społecznych. W założeniu chodzi o wydanie prawidłowych decyzji, bo jest to podstawą ubezpieczeń społecznych i interesu publicznego. Znaczenie ma więc wydanie decyzji potwierdzającej uprawnienie ale również jej kontrola w przypadku braku prawa do uprawnienia. Zasada ta działa w obie strony, czyli nie tylko na korzyść ubezpieczonych. Innymi słowy organ rentowy nie jest ograniczony podstawami administracyjnymi co do przesłanek i terminu wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji (por. wyroki Sądu Najwyższego z 17 maja 2007 r., III UK 6/07 i z 5 marca 2015 r., III UK 136/14). Oznacza to, że organ rentowy powinien wydać decyzje w zakresie indywidulanych spraw ubezpieczonych. Oczywiście decyzja powinna być zgodna z prawem, czyli w pierwszej kolejności powinna być oparta na ustaleniach zgodnych z prawdą. W przeciwnym razie określone w niej prawo może się rozmijać z rzeczywistą sytuacją faktyczną. Reżim weryfikacji takich decyzji (w zakresie

ubezpieczeń społecznych) nie jest jednak oparty na regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania lub stwierdzeniu nieważności decyzji (145 i 156 k.p.a.). Potwierdza to system odwoławczy, czyli kontroli decyzji przez Sąd ubezpieczeń społecznych. Po wniesieniu odwołania nie stosuje się procedury administracyjnej lecz cywilną. Przepisy administracyjne nie stanowią też podstawy skargi kasacyjnej. Innymi słowy ewentualne naruszenia postępowania nie muszą przeważać nad istotą sprawy, gdyż o niej decyduje stan faktyczny i pochodne prawo ubezpieczonego. Takie reguły obowiązują już na etapie postępowania przed organem rentowym.

Przepisy o wznowieniu postępowania administracyjnego (art. 145 i nast. k.p.a.) nie stanowiły podstawy rozstrzygnięcia sądowego w tej sprawie, nawet gdy we wniosku ubezpieczona poprzestawała tylko na żądaniu wznowienia postępowania na podstawie przepisów procedury administracyjnej. Sąd Apelacyjny zasadnie stwierdził, że regulacja o wznowieniu postępowania z Kodeksu postępowania administracyjnego ustępuje wobec samodzielnej w tym zakresie regulacji prawa ubezpieczeń społecznych, czyli z art. 83, 83a, 83b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd pierwszej instancji nie dostrzegł orzecznictwa wskazanego przez Sąd Apelacyjny i punkt ciężkości w ocenie przesłanek wznowienia kotwiczył zasadniczo w przepisach procedury administracyjnej (art. 145 § 1 i § 2 k.p.a., art. 148 k.p.a.), które w zakresie wniosku o wznowienie postępowania są wyłączone przez przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Nie bez racji jest więc ocena Sądu Apelacyjnego, że nie miał zastosowania warunek temporalny z art. 148 k.p.a. Z tych samych względów nie decydowały przyczyny wznowienia z art. 145 § 1 pkt 1 i § 2 k.p.a. Tryb przewidziany w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest właściwy w postępowaniu przed organem ubezpieczeń społecznych jako szczególny i odrębny od wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. (por. wyroki Sądu Najwyższego z 2 kwietnia 2009 r., III UK 86/08 i z 9 października 2014 r., II UK 594/13).

Sąd Apelacyjny mógł ocenić, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy (w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c.), nawet gdy ten Sąd stwierdził, że decyzja była prawidłowa. Późniejsze niż decyzja postanowienie o zasiedzeniu nie zamyka

kwestii, albowiem Sąd nie ustalił, czy prawidłowe są twierdzenia ubezpieczonej, iż prowadziła działalność rolniczą i podlegała ubezpieczeniu społecznemu jako rolnik a nie jako domownik. Takie jest sedno sprawy w ocenie Sądu Apelacyjnego.

Oddalenie odwołania na podstawie art. 477¹⁴ k.p.c. nie oznacza rozpoznania istoty sprawy, jako że stan faktyczny ustalony przez Sąd pierwszej instancji w oparciu o dokumenty przedstawia następstwo zdarzeń, które w zasadzie nie jest sporne. Jest to stan, który ubezpieczona kontestuje, gdyż twierdzi, że była rolnikiem a nie domownikiem. Czyli istota sporu określonego przez ubezpieczoną nie polega na powieleniu treści dokumentów lecz na ustaleniu czy prowadziła działalność rolniczą. Stąd wniosek ubezpieczonej o wznowienie postępowania nie zawęża przedmiotu sprawy do samego wznowienia, gdyż nie prowadzi się wznowienia postępowania dla samego wznowienia, nawet na gruncie procedury administracyjnej. Przedmiot sprawy nie jest więc ograniczony tylko do negatywnej oceny pozwanego o braku podstaw do wznowienia postępowania wedle przesłanek z k.p.a.

Oddalenie odwołania nie oznacza rozpoznania istoty sprawy, gdyż metodycznie niewłaściwie Sąd pierwszej instancji za podstawę rozstrzygnięcia przyjął art. 145 § 1 pkt 1 i § 2 oraz art. 148 k.p.a. W zakresie zaś umowy dzierżawy i zasiedzenia poprzestano na wnioskach negatywnych bez zbadania faktów decydujących o tytule ubezpieczenia, czyli jako rolnika a nie domownika. Skoro Sąd Apelacyjny zasadnie stwierdził, że nie rozpoznano istoty sporu, to nie musiał wykazać, że wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. Są to alternatywne podstawy orzeczenia kasatoryjnego, zatem wystarcza stwierdzenie, że Sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.).

Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 477⁹ k.p.c. Zarzut zawęża przedmiot sprawy do przesłanek wznowienia postępowania według k.p.a. Nie jest to prawidłowe, gdyż pozwany pojęcie i zakres sprawy ujmuje jako badanie spełnienia warunków formalno-prawnych. To, że pozwany odmówił wznowienia postępowania z tych przyczyn na etapie administracyjnym, nie oznacza, że do takiego zakresu należało zredukować przedmiot sprawy (sporu). W podstawie decyzji pozwany powołał między innymi przepisy art. 83a, art. 83b ust. 1 ustawy o systemie

ubezpieczeń społecznych, jednak nie dostrzegł znaczenia tych przepisów i różnicy z regulacją z art. 145 i nast. k.p.a. Przepisy postępowania administracyjnego nie wyznaczały temporalnej i przedmiotowej granicy badania sprawy. Dostrzegł to w pewnym stopniu Sąd pierwszej instancji, gdy rozważał znaczenie umowy dzierżawy i zasiedzenia jako nowych okoliczności. Ocena w tym względzie była negatywna i bez badania czy wnioskodawczyni była rolnikiem w spornym okresie.

Z chwilą odwołania do sądu powszechnego (ubezpieczeń społecznych), stosuje się procedurę cywilną. Nie ma wówczas prymatu dowodu z dokumentów (art. 473 k.p.c. w związku z art. 246 i 247 k.p.c.). Stan faktyczny może być inny niż opisany w dokumencie. Sąd Apelacyjny mógł więc wskazać na potrzebę ustaleń, od których zależą kwestie materialne i ocena prawidłowości decyzji.

Błędne jest wnioskowanie zażalenia, że na stosowanie art. 145 i 146 k.p.a. pozwala art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Tego ostatniego przepisu nie można oddzielić od przepisów art. 83a ust. 1 i 3 tej ustawy. Pozostają one w łączności funkcjonalnej. Art. 83a ust. 2 odnosi się jedynie do decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie i w takim znaczeniu pozostaje w alternatywie do art. 83a ust. 3, czyli do spraw, w których od decyzji wniesiono odwołanie do Sądu. W obu tych sytuacjach organ rentowy może działać w określony sposób. Z art. 83a ust. 2 nie wynika jednak, iż „zasady określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego” wyłączają regułę z art. 83a ust. 1. Czyli nie wynika, że przepisy art. 145 i nast. k.p.a. mają pierwszeństwo w zakresie podstaw (przesłanek) i warunków wznowienia postępowania przed regulacją z art. 83a ust. 1 ustawy. Sprawy nie redukuje się więc do samego wznowienia, lecz chodzi o prawo (lub zobowiązanie) stwierdzone decyzją ostateczną. Czyli o to, czy prawo ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu. Przeszkody procesowej nie stanowią późniejsze decyzje wskazane w zażaleniu, nie tylko dlatego, że odnoszą się do późniejszych zdarzeń niż decyzja z 2000 r. Generalnie decyzja organu rentowego nie stanowi o rzeczy osądzonej i dlatego nie wiąże sądu powszechnego (art. 365 i art. 366 k.p.c.). Wykracza to ponad potrzebę argumentacji, gdyż w trybie zażalenia wniesionego na podstawie art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Sąd Najwyższy nie może wkraczać w oceny rozstrzygające sprawę. W rozstrzygnięciu sprawy nie zastępuje bowiem

Sądu powszechnego. Do takich należy zaliczyć kwestię czy w świetle art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nowym dowodem lub ujawnioną okolicznością jest samo postanowienie o zasiedzeniu gruntów. Niewątpliwie w tej sprawie stanowi to punkt wyjścia do ustalenia czy ubezpieczona miała tytuł do ubezpieczenia jako rolnik. Kwestia kwalifikacji przesłanek stosowania art. 83a ust. 1 ustawy należy do suwerennej oceny Sądu powszechnego (Apelacyjnego). Ustrojowo Sąd ten może więc wskazać na potrzebę określonych ustaleń. Innymi słowy w trybie zażalenia z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. Sąd Najwyższy nie może przesądzić pozytywnie ani negatywnie czy wskazana okoliczność stanowi zasadną podstawę wzruszenia ostatecznej decyzji. Należy to do Sądu Apelacyjnego i składa się na ocenę o nierozpoznaniu istoty sprawy (art. 386 § 4 k.p.c.). Z własności nieruchomości rolnej (zasiedzenia) nie musi wynikać prowadzenie działalności rolniczej i dlatego nie można podważyć, jeżeli Sąd Apelacyjny przyjmuje, że prócz samego stwierdzenia zasiedzenia potrzebne są dalsze ustalenia. Sąd Najwyższy nie powinien zastępować Sądu powszechnego w ocenie czy spełniają się podstawy ponownego ustalenia prawa w rozumieniu art. 83a ust. 1 ustawy. W tym przypadku kwestie procesowe stanowią tylko punkt wyjścia dla ocen materialnych, co jest domeną orzeczenia Sądu powszechnego. Niewątpliwie ujawnił się zasadniczy dysonans między treścią decyzji a twierdzeniem ubezpieczonej, że miała tytuł ubezpieczenia jako rolnik. Postanowienie o zasiedzeniu nie przesądza działalności rolniczej i dlatego ocena Sądu Apelacyjnego wskazującego na potrzebę dalszych ustaleń nie jest bezpodstawna.

W sprawie nie chodziło o sytuację z art. 39 ust. 4 ustawy o usr, czyli o zmianę stanu faktycznego po zmianie decyzji.

Z tych przyczyn zarzuty zażalenia okazały się niezasadne i dlatego orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.