

Sygn. akt II UZ 72/22

POSTANOWIENIE

Dnia 11 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Romualda Spyt

w sprawie z odwołania E. Sp. z o.o. z siedzibą w W.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Warszawie
z udziałem T. K.
o podleganie ubezpieczeniom społecznym,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 11 stycznia 2023 r.,
zażalenia odwołującej się spółki na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. akt III AUa 2036/21,

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Decyzją z 22 grudnia 2020 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w Warszawie stwierdził, że T. K. podlega w okresie od 10 stycznia 2018 r. do 30 listopada 2018 r., od 1 grudnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. oraz od 1 kwietnia 2019 r. do nadal obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu jako pracownik u płatnika składek E. sp. z o.o. z tytułu wykonywania umowy o pracę zawartej z E. Sp. z o.o.

E. sp. z o.o. wniosła odwołanie od decyzji, domagając się jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu z uwagi na wydanie decyzji z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu, a w razie

nieuchylenia - o zmianę decyzji przez przyjęcie, że ubezpieczony nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu w spółce E. sp. z o.o.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie i zasądzenie na jego rzecz od odwołującej się kosztów procesu według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 23 września 2021 r., XXI U 673/21, Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Warszawie.

W ocenie Sądu Okręgowego organ rentowy w toku prowadzonego postępowania administracyjnego dopuścił się rażącego naruszenia przepisów o postępowaniu przed tym organem. W szczególności organ rentowy uchybił art. 28 k.p.a. oraz art. 38 ust. 1 w związku z art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Natomiast, jeżeli w związku z przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym lub kontrolą wykonywania przez płatników składek obowiązków z zakresu ubezpieczenia społecznego zachodzi konieczność wydania decyzji, o której mowa w art. 83 ust. 1 pkt 1a ustawy systemowej. Zakład wydaje decyzję podmiotowi zgłaszającemu ubezpieczonych do ubezpieczeń społecznych oraz płatnikowi składek ustalonemu przez ZUS (art. 38 ust. 1 ustawy systemowej). Brak w postępowaniu administracyjnym podmiotu zdefiniowanego jako strona postępowania stanowi rażące uchybienie przepisów o postępowaniu i uzasadnia uchylenie zaskarżonej decyzji. W ocenie Sądu pierwszej instancji organ rentowy, dokonując ustalenia podstawy wymiaru składek u pracodawcy a w konsekwencji ustalenia płatnika składek, powinien objąć postępowaniem administracyjnym wszystkie zainteresowane podmioty, a więc ubezpieczonego, podmiot zgłaszający ubezpieczonego E. sp. z o.o. oraz podmiot ustalony jako płatnik składek E. sp. z o.o. Wszystkie te podmioty powinny być również wskazane w decyzji jako strony postępowania administracyjnego, a co bardziej istotne powinny zostać objęte

czynnościami wyjaśniającymi, co ZUS pominął, wydając zaskarżoną decyzję jedynie wobec ustalonego płatnika składek. Czynności tych nie można sanować na etapie postępowania sądowego, gdyż nie daje ono możliwość wprowadzenia dodatkowego podmiotu jako strony postępowania administracyjnego.

Wyrokiem z dnia 7 lipca 2022 r., III AUa 2036/21, Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach instancji odwoławczej.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego zostało wydane z naruszeniem dyspozycji art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. Przepis ten został dodany w wyniku nowelizacji z 4 lipca 2019 r. (ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2019 r., poz. 1469 ze zm.). Wprowadził on możliwość wydania przez sąd pierwszej instancji orzeczenia o charakterze kasatoryjnym ze względu na rażące naruszenie przepisów postępowania przed organem rentowym. Jeżeli sąd ustali istnienie takiego rodzaju naruszenia, to uchyła decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Sąd drugiej instancji uznał, że przepis ten dotyczy jedynie trzech rodzajów decyzji, a mianowicie nakładających na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalających wymiar tego zobowiązania lub obniżających świadczenie. W ocenie Sądu Apelacyjnego zaskarżona decyzja, którą organ rentowy ustalił, że ubezpieczona podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu jako pracownik u płatnika składek E. sp. z o.o. nie mieściła się w katalogu decyzji, wobec których możliwe jest wydanie na podstawie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. orzeczenia kasatoryjnego. Nie była to decyzja dotycząca zobowiązania ubezpieczonej, ustalająca wymiar tego zobowiązania ani obniżająca jej świadczenie. Konsekwencją uprawomocnienia się tej decyzji byłoby dopiero wydanie decyzji ustalającej ewentualne zobowiązania i to nie osoby ubezpieczonej, ale płatnika składek.

W zażaleniu na powyższe orzeczenie E. Sp. z o.o. zarzuciła rażące naruszenie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. w związku z art. 38a ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r., poz.

266) i art. 28 k.p.a., przez uznanie przez Sąd Apelacyjny, że zaskarżona decyzja nie mieści się w katalogu decyzji, wobec których możliwe jest wydanie przez sąd pierwszej instancji na podstawie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. orzeczenia kasatoryjnego. W konsekwencji powyższego Sąd Apelacyjny przyjął, że zaskarżona decyzja nie jest decyzją dotyczącą zobowiązania ubezpieczonej, ustalającą wymiar tego zobowiązania ani obniżającą jej świadczenie. Przy czym właściwe zastosowanie art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. w związku z art. 38a ust. 1 oraz art. 123 ustawy systemowej i art. 28 k.p.a. nakazuje przyjąć, że zaskarżona decyzja wypełnia dyspozycje art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. i została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym przez nieprawidłowe oznaczenie stron postępowania, wskutek czego nie doszło do wydania decyzji wobec stron, których postępowanie powinno dotyczyć oraz do doręczenia decyzji wszystkim podmiotom, które są stroną postępowania. Tym samym decyzja mieści się w katalogu decyzji, wobec których możliwe jest wydanie orzeczenia kasatoryjnego w oparciu o art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. Ponadto Sąd Apelacyjny przyjął, że Sąd Okręgowy zobowiązany był do rozpoznania istoty sprawy, czego nie uczynił.

Żaląca się spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na jej rzecz kosztów zastępstwa procesowego według spisu kosztów, a w przypadku nieprzedstawienia spisu kosztów według norm przepisanych.

Organ rentowy w odpowiedzi na zażalenie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie od skarżącego na swoją rzecz kosztów postępowania zażaleniowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wbrew zarzutowi żalącej się w sprawie nie doszło do uchybienia art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. w związku z art. 38a ust. 1 w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 28 k.p.a.

Z treści art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. wynika, że jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę

do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. Zestawienie treści tego przepisu z art. 477^{14a} k.p.c., zgodnie z którym sąd drugiej instancji, uchylając wyrok i poprzedzając go decyzję organu rentowego, może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, nie pozostawia wątpliwości, że art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. zawiera upoważnienie tylko dla sądu pierwszej instancji. Skoro przepis ten adresowany jest do sądu pierwszej instancji, to Sąd odwoławczy, wydając zaskarżone postanowienie, nie mógł mu uchybić. Inaczej rzecz ujmując, Sąd Apelacyjny nie mógł naruszyć art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., gdyż nie był uprawniony do jego zastosowania. Sąd ten wydał zaskarżone orzeczenie na podstawie art. 386 § 4 k.p.c., który to przepis nie stał się podstawą zaskarżenia (por. postanowienie z dnia 11 października 2022 r., II UZ 28/22, niepublikowane).

Nie jest zasadny zarzut obrazy art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. w powiązaniu z pozostałymi przepisami. Należy przypomnieć, że art. 123 ustawy systemowej stanowi, iż w sprawach uregulowanych tym aktem prawnym stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z kolei art. 38a ust. 1 tej ustawy nakłada na organ rentowy obowiązek wydania decyzji, o której mowa w art. 83 ust. 1 pkt 1a ustawy systemowej - ten z kolei przepis upoważnia organ rentowy do wydawania decyzji dotyczących "ustalania płatnika składek".

W rozpoznawanej sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie wydał decyzji dotyczącej "ustalania płatnika składek", ale - wskazując na art. 83 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 4 pkt 2 lit. a, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1, art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.) w związku z art. 58 § 1 i 2 k.c. stwierdził, że T. K. w okresie od 10 stycznia 2018 r. do 30 listopada 2018 r., od 1 grudnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. oraz od 1 kwietnia 2019 r. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym, chorobowemu i wypadkowemu jako pracownik u płatnika składek E. sp. z o.o. z tytułu wykonywania umowy o pracę zawartej z E. sp. z o.o. Zakładając nawet, że przedmiotowa decyzja dotyczy "ustalania płatnika składek", to i tak trudno zestawić tę rodzajowość ze zwrotem, którym posłużył się art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. Nie przekonuje twierdzenie, że wydana decyzja "ma charakter zobowiązaniowy także w stosunku do ubezpieczonej" - czyli T. K..

Niesłuszne jest też stanowisko płatnika składek, że wydana decyzja "ustala wymiar zobowiązania ubezpieczonej", przy czym przez ubezpieczoną należy rozumieć również żalącą się spółkę. Warto w tym miejscu podkreślić, że art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. był już przedmiotem analizy Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 19 maja 2022 r., I USKP 130/21 (LEX nr 3433258) wskazano, że postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skupia się na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego pozostaje w zasadzie poza przedmiotem tego postępowania. Sąd ubezpieczeń społecznych jako sąd powszechny może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania. Wprowadzenie do porządku prawnego art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. regułę tę modyfikuje. Odstępstwo od zasady jest jednak ograniczone podmiotowo i przedmiotowo. Przepis wskazuje bowiem w ujęciu przedmiotowym, że chodzi wyłącznie o "decyzję nakładającą na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalającą wymiar tego zobowiązania lub obniżającą świadczenie", a także, że w ujęciu podmiotowym odnosi się on tylko do "ubezpieczonego", który jest adresatem decyzji. W art. 477¹¹ § 1 k.p.c. ustawodawca określił strony postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jako ubezpieczonego, inną osobę, której praw dotyczy zaskarżona decyzja, oraz zainteresowanego. Legalną definicję ubezpieczonego formułuje natomiast art. 476 § 5 pkt 2 k.p.c.

Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w przywołanym wyroku z dnia 19 maja 2022 r., że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdy organ rentowy wydaje decyzję z urzędu ustalającą podleganie ubezpieczeniom społecznym i obowiązek uiszczenia składek z tego tytułu, po stronie płatnika składek, nie występuje relacja "ubiegania się o ustalenie istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia", która zgodnie z art. 476 § 5 pkt 2 lit. b k.p.c. definiuje "ubezpieczonego". Znaczy to tyle, że płatnik składek będący adresatem wydanej z urzędu decyzji w przedmiocie ustalenia istnienia bądź nieistnienia obowiązku ubezpieczenia w postępowaniu przed sądem ubezpieczeń społecznych nie ma statusu "ubezpieczonego". Ma on natomiast status "innej

osoby, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja" wymienionej w art. 477¹¹ § 1 k.p.c. (por. postanowienie z dnia 11 października 2022 r., II UZ 22/22, niepublikowane). Podobnie jak ubezpieczony, osoba ta jest adresatem decyzji wydanej przez organ rentowy. Będzie nią więc osoba, w stosunku do której decyzja organu rentowego wywołuje bezpośrednie skutki prawne i która - w odróżnieniu od zainteresowanego - była już uczestnikiem postępowania przed organem rentowym, to jest została co najmniej wymieniona w treści (sentencji) decyzji organu rentowego. Osoba ta nie jest jednak inicjatorem postępowania przed organem, który wydaje względem niej decyzję, działając bez jej wniosku (z urzędu w wyniku kontroli). Chodzi tu, między innymi, o decyzje wydawane w sprawach o ustalenie istnienia ubezpieczenia i obowiązku uiszczenia składek z tego tytułu (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 września 2017 r., II UK 360/16, LEX nr 2390723; z dnia 2 września 2020 r., I UK 238/19, LEX nr 3062755, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2016 r., II UZ 18/16, LEX nr 2111410 oraz M. Klimas: Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, LEX 2013).

Skoro płatnik składek nie ma w prawie procesowym statusu ubezpieczonego, to w sprawach o objęcie ubezpieczeniem społecznym i określenie wysokości podstawy wymiaru składek, art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. nie ma zastosowania.

Należy też powtórzyć za Sądem Najwyższym w przywołanym wyżej wyroku I USKP 130/21, że rzadko się zdarza, aby organ rentowy nakładał na ubezpieczonego "zobowiązanie" (możliwe, że chodzi tu o zwrot nienależnego świadczenia), a jeszcze rzadziej, aby "ustalał wymiar tego zobowiązania". Staje się to zrozumiałe, jeśli weźmie się pod uwagę, że ubezpieczony co do zasady występuje w roli świadczeniobiorcy, a nie zobowiązanego. Dodać też trzeba, że w relacjach między płatnikiem a organem rentowym zapadają oczywiście - oparte na ustawowych obowiązkach płatnika składek - decyzje ustalające zobowiązanie, to jest obowiązek opłacenia składek oraz decyzje ustalające wymiar tego zobowiązania (wysokość składek), lecz wykluczenie podmiotowe płatnika składek (który nie należy do kodeksowej kategorii "ubezpieczonych") z kręgu podmiotów objętych działaniem art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., powoduje, że w tych relacjach nie będzie miał on zastosowania. Należy też podnieść, że tylko wyjątkowo naruszenie

przepisów o postępowaniu przed organem rentowym kwalifikuje się do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Odnosząc się do niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że w art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c. chodzi o "rażące naruszenie" przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. Przy czym ocena ta powinna uwzględniać specyfikę postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w tym także mieć na uwadze art. 477¹¹ § 2 k.p.c. Przepis ten daje możliwość wprowadzenia dodatkowego podmiotu (którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie) - jako strony na etapie postępowania sądowego - co sanuje ewentualną wadliwość postępowania administracyjnego. Na tym polega właśnie instytucja zainteresowanego w postępowaniu sądowym. Zatem, gdyby brak udziału podmiotu posiadającego wskazane przymioty w postępowaniu administracyjnym (naruszenie art. 28 k.p.a.) miałyby prowadzić do uchylenia decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, to instytucja zainteresowanego w postępowaniu sądowym straciłaby sens. Rażące naruszenie prawa, które prowadzić ma do skasowania decyzji organu rentowego musi być oceniane z perspektywy hybrydowego postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Na etapie sądowym skupia się ono na wadach wynikających z naruszenia prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnych spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego będzie miała istotne znaczenie wtedy, gdy wadliwość postępowania przed organem rentowym nie da się usunąć przez sądem ubezpieczeń społecznych. Nie można zatem przekładać dorobku orzeczniczego z zakresu postępowania administracyjnego na grunt postępowania z zakresu ubezpieczeń społecznych, gdyż w ten sposób zniesione zostałyby istotne różnice między tymi postępowaniami, co podważyłoby sens istnienia odrębnej drogi zaskarżania decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Rację ma zatem Sąd Apelacyjny, że na skutek błędnej wykładni art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy, co uprawniało do uchylenia jego orzeczenia w oparciu o art. 386 § 4 k.p.c. W tym stanie rzeczy Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. postanowił jak w sentencji. Nie orzeczono o kosztach postępowania z uwagi na to, że niniejsze postanowienie

nie stanowi orzeczenia kończącego sprawę w instancji (art. 108 § 1 zdanie pierwsze k.p.c.).