

Sygn. akt I USK 339/21

POSTANOWIENIE

Dnia 16 listopada 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski

w sprawie z odwołania Z.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Z.
z udziałem zainteresowanego K. B.
o podleganie ubezpieczeniom społecznym,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 16 listopada 2021 r.,
skargi kasacyjnej Z.
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 27 kwietnia 2020 r.,
sygn. akt III AUa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od skarżącego J. W. na rzecz pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 27 kwietnia 2020 r. oddalił apelację skarżącego J. W., prowadzącego Z. od wyroku Sądu Okręgowego w K. z 25 października 2019 r., który oddalił jego odwołanie od decyzji pozwanego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. z 29 listopada 2018 r., stwierdzającej, że zainteresowany K. B. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu w okresach wskazanych w decyzji, jako zleceniobiorca

skarżącego, a także ustalił zainteresowanemu podstawę wymiaru składek na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne, rentowe, wypadkowe i ubezpieczenie zdrowotne. Sąd rozstrzygnął, że w okresie objętym sporem, płatnika składek i ubezpieczonego łączyły umowy o świadczenie usług a nie umowa o dzieło. Jednocześnie mając na względzie zarzuty dotyczące postępowania administracyjnego prowadzonego przed organem rentowym, podniósł, że sąd ubezpieczeń społecznych może i powinien dostrzegać jedynie takie wady formalne decyzji administracyjnej, które decyzję tę dyskwalifikują w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego jako przedmiotu odwołania. Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia przez organ rentowy prawa materialnego, a kwestia wad decyzji administracyjnej, 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. Fakt prowadzenia czynności kontrolnych przez ZUS z naruszeniem przepisów o dopuszczalnym czasie trwania kontroli, pozostaje poza przedmiotem postępowania cywilnoprawnego zainicjowanego wniesieniem odwołania od zaskarżonych decyzji.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano na podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c.

Istotne zagadnienie prawne ujęto w pytaniach:

1. czy wydanie przez organ rentowy (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) decyzji ustalającej zobowiązanie do zapłaty składek na ubezpieczenie w oparciu o akta kontroli przeprowadzonej w sposób bezprawny, tj. po przekroczeniu ustawowego limitu czasu trwania kontroli, stanowi rażące naruszenie przepisów postępowania przed tym organem, a to naruszenie art. 6 kpa w zw. z art. 7 Konstytucji RP, art. 7 kpa, art. 10 kpa, art. 77 kpa, art. 79a kpa, art. 80 kpa, art. 107 kpa, w myśl obowiązującego od 7 listopada 2019 r. art. 477¹⁴ § 2¹ kpc, a tym samym czy stanowi przesłankę do uchylenia takiej zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi do ponownego rozpoznania?;

2. czy przy ocenie rażącego naruszenia przepisów postępowania przed organem w myśl obowiązującego od 7 listopada 2019 r. art. 477¹⁴ § 2¹ kpc sąd ubezpieczeń społecznych jest związany prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego (art. 170 ppsa), stwierdzającego bezprawność czynności kontrolnych, jako podjętych mimo skutecznego sprzeciwu przedsiębiorcy złożonego na podstawie przepisu art. 84c ust. 1. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, czyli po przekroczeniu ustawowego limitu czasu trwania kontroli, które to czynności stanowiły podstawę materialną wydania zaskarżonej decyzji ustalającej obowiązek zapłaty składek ubezpieczeniowych przez przedsiębiorcę?

Druga podstawa przedsądu wynika z potrzeby wykładni przepisów dotyczących zakresu związania organu oraz sądu prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, z którego wynika nielegalność działań kontrolnych podejmowanych przez ZUS, a więc naruszenie przepisów postępowania przez organ w zakresie zebrania materiału dowodowego. Stąd konieczność odpowiedzi na pytanie: czy przy ocenie rażącego naruszenia przepisów postępowania przed organem w myśl obowiązującego od 7 listopada 2019 r. art. 477¹⁴ § 2¹ kpc sąd ubezpieczeń społecznych jest związany prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego (art. 170 ppsa) stwierdzającego bezprawność czynności kontrolnych, jako podjętych mimo skutecznego sprzeciwu przedsiębiorcy złożonego na podstawie przepisu art. 84c ust. 1. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, czyli po przekroczeniu ustawowego limitu czasu trwania kontroli, które to czynności stanowiły podstawę materialną wydania zaskarżonej decyzji ustalającej obowiązek zapłaty składek ubezpieczeniowych przez przedsiębiorcę.

Skarga kasacyjna jest też oczywiście zasadna. Jeśli za decyzję administracyjną nie może zostać uznany akt wydany przez organ administracyjny w oparciu o materiał zebrany poza postępowaniem administracyjnym (tu: po ustawowym limicie czasu trwania kontroli, po dniu 12 maja 2018 r.), a zatem poza granicami prawa i rażąco wbrew procedurze, co samo w sobie narusza zaufanie obywatela, przedsiębiorcy do organów Państwa. Stanowi to o nieważności decyzji jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 kpa). Tak wydane decyzje nie powinny być konwalidowane w drodze postępowania sądowego, co opisano wyżej, a powinny zostać uchylone i przekazane organowi rentowemu do

ponownego rozpoznania. Do niedawna nie było możliwości jej wyeliminowania w drodze postępowania przed sądem ubezpieczeń społecznych, a właśnie temu służyć ma niedawna nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego i dodanie cytowanego art. 477¹⁴ § 2¹ kpc. W uzasadnieniu projektowanych zmian wskazano, że decyzje organów rentowych bywają dotknięte rażącymi wadami w zakresie treści, sposobu wydania i postępowania je poprzedzającego (bez podstawy prawnej, faktycznej lub przedwcześnie - bez zachowania terminów lub przesłanek wydania). Nowe uregulowanie nakłada na sąd rozpoznający odwołanie obowiązek uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi rentowemu w razie stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów o postępowaniu przed organem rentowym. W intencji ustawodawcy rozwiązanie powyższe jest niezależne od tego, czy wady te dotyczą formy, czy treści decyzji. Ich wspólną cechą będzie to, że naruszają przepisy o postępowaniu przed organem rentowym w takim stopniu, że konwalidacja decyzji będzie niemożliwa. W konsekwencji naprawienie takich decyzji polega w istocie na wydaniu ich na nowo, to zaś wymaga przeprowadzenia na nowo całego postępowania. Organ rentowy po uchyleniu powinien w istocie od podstaw zebrać materiał dowodowy (z zachowaniem limitów czasu trwania czynności kontrolnych) - zgromadzić dokumentację oraz przesłuchać osoby zainteresowane, a następnie powinien wydać merytoryczną decyzję w oparciu o konkretne dokumenty dotyczące poszczególnych osób objętych decyzjami.

W odpowiedzi pozwany wniósł o nieprzyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawia zasadnej podstawy przedsądu i dlatego nie został uwzględniony.

Zgłoszone podstawy przedsądu odwołują się do przekroczenia dozwolonego czasu kontroli przez pozwany organ rentowy. Sytuacja ta, czyli przewlekłość postępowania kontrolnego, która nie powinna wystąpić, sama w sobie nie jest

równoznaczna z naruszeniem prawa materialnego. Pobodnie jak przewlekłość postępowania sądowego oceniana w trybie skargi na przewlekłość postępowania.

Przed sądem powszechnym w sprawie cywilnej (art. 1 i 2 k.p.c.) znaczenie ma procedura cywilna a nie administracyjna.

Nie każde naruszenie przepisu postępowania składa się na zasadność skargi kasacyjnej. Znaczenie ma wadliwość proceduralna, która ma wpływ na wynik sprawy (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.).

O wyniku sprawy zakończonej wyrokiem decyduje prawo materialne. To prawo materialne określa zobowiązanie (czyli uprawnienie i odpowiadający mu obowiązek). To jest istotą rozstrzygnięcia w sprawie. Natomiast wcześniej, czyli w samym postępowaniu, prawo materialne określa zakres i przedmiot postępowania dowodowego oraz jakie znaczenie mają dowody. Po zakończeniu postępowania decyzją, strona ma prawo do sądowej kontroli odwoławczej. Wówczas pierwszoplanowe znaczenie ma materialna treść przedmiotu sporu, przepisy o postępowaniu są służebne wobec prawa materialnego.

Nowy art. 477¹⁴ ust. 2¹ k.p.c. nie wprowadza w tym zakresie zasadniczej zmiany. To przez pryzmat wskazanego w decyzji przedmiotu zobowiązania, ustalenia wymiaru tego zobowiązania lub obniżenia świadczenia, czyli w istocie treści prawa materialnego, ocenia się rażące naruszenie przepisów postępowania przed organem rentowym. Tak wynika z literalnej treści przepisu, chodzi przede wszystkim o kwalifikowane naruszenie przepisów w aspekcie dotyczącym zobowiązania.

Postępowanie przed organem rentowym różni się od modelowego postępowania administracyjnego (przykładowo nie ma dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego). Znaczenie ma sprawa i decyzja. Oczywiście wadliwości proceduralne oceniane są negatywnie co nie oznacza, iż zawsze wymagają uchylenia decyzji. Zwrócił na to uwagę Sąd Apelacyjny i trafnie ocenił wskazując na orzecznictwo Sądu Najwyższego. Odmienność proceduralna wynika także z rozpoznania sprawy przez sąd powszechny jako sprawy cywilnej a nie administracyjnej.

Nowy przepis art. 477¹⁴ ust. 2¹ k.p.c. skierowany jest do sądu powszechnego, jednak aby stwierdzić jego przesłankę, to sąd musi wpierw ocenić czy doszło do

rażącego naruszenia przepisów postępowania i czy wywołało skutki dotyczące zobowiązania obejmującego strony, w tym ubezpieczonego. Bez własnego procedowania, czyli w sądowym postępowaniu odwoławczym, sąd nie może uchylić decyzji.

Uprawnia to stwierdzenie, że znaczenie ma postępowanie cywilne przed sądem prowadzące do konstatacji opisanej w art. 477¹⁴ ust. 2¹ k.p.c. i uzasadniającej uchylenie decyzji z przyczyny w nim wskazanej.

W przeciwnym razie, czyli przy naruszeniu przepisów mniejszym niż rażące, sąd rozpoznaje sprawę i wydaje wyrok. Potwierdza to wskazana wyżej zależność naruszenia przepisów postępowania i jego wpływu na wynik sprawy w ujęciu art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.

W aspekcie zgłoszonych podstaw przedsądu oznacza to, że nie można stwierdzić zasadności podstaw przedsądu wskazanych we wniosku.

Z wprowadzeniem art. 477¹⁴ ust. 2¹ k.p.c. nie uległ zmianie art. 11 k.p.c., czyli nie rozszerzono związania sądu cywilnego w postępowaniu cywilnym innym wyrokiem. Podobnie wyrok sądu administracyjnego w sprawie administracyjnej nie stoi na przeszkodzie w materialnym rozstrzygnięciu sprawy cywilnej, która obejmuje również sprawy o podleganie ubezpieczeniom społecznym (art. 1 i 2 k.p.c. oraz *a contrario* art. 365 i 366 k.p.c.).

Nie występuje istotne zagadnienie prawne, gdyż przedstawione we wniosku kwestie nie wykraczają poza zwykłą wykładnię prawa i dlatego nie mają rangi istotnego zagadnienia prawnego.

Nie spełnia się również druga podstawa przedsądu, gdyż zwykła wykładnia prawa nie składa się na podstawę przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Znaczenie ma bowiem dopiero kwalifikowana potrzeba wykładni przepisu wynikająca z poważnych wątpliwości w wykładni. Przepis art. 477¹⁴ ust. 2¹ k.p.c. jest wystarczająco jasny. Brak wypowiedzi orzeczniczych nie jest przesłanką do stwierdzenia drugiej podstawy przedsądu.

Skarżący nie wykazuje też podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., gdyż wówczas punktem odniesienia jest rozstrzygnięcie zawarte w wyroku. Jego prawidłowość może być analizowana w granicach zarzutów podstaw kasacyjnych, czyli z art. 398³ § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. Taka miara jest tym bardziej aktualna w

przypadku szczególnej podstawy przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Chodzi więc o granice badania wyznaczone prawem materialnym i cywilnym prawem procesowym. Innymi słowy przekroczenie czasu postępowania administracyjnego nie jest przesłanką oczywistej zasadności skargi kasacyjnej w odniesieniu do sprawy rozstrzygniętej materialnie, czyli wyrokiem w sprawie cywilnej.

Z tych motywów orzeczono jak w sentencji (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

O kosztach orzeczono na podstawie § 9 ust. 2 i § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.