



## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stryczyńska (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Jarosław Sobutka

w sprawie z odwołania B. K.  
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddziałowi w Łodzi  
o stwierdzenie nieważności decyzji o ustalenie podlegania ubezpieczeniu,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w dniu 28 maja 2025 r.,  
skargi kasacyjnej ubezpieczonego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi  
z dnia 13 lipca 2023 r., sygn. akt III AUa 1452/22,

**oddala skargę kasacyjną.**

## **UZASADNIENIE**

Sąd Apelacyjny w Łodzi III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych  
wyrokiem z 13 lipca 2023 r., III AUa 1452/22, oddalił apelację odwołującego się B. K.  
od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi z 19 września 2022 r., VIII U 800/22,  
oddalającego jego odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I  
Oddziału w Łodzi z 14 lutego 2022 r. odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji

z 26 stycznia 2021 r., którą to ustalono, że podlega on obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym jako wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością we wskazanych w decyzji okresach oraz określającej miesięczne podstawy wymiaru składek.

W sprawie tej ustalono, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Łodzi decyzją z 26 stycznia 2021 r. stwierdził, że odwołujący się B. K. z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym, tj. ubezpieczeniu emerytalnemu, rentowym oraz wypadkowemu jako wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w okresach tam wskazanych. W decyzji określono także miesięczne podstawy wymiaru składek za sporne okresy. Decyzja zawierała pouczenie o możliwości wniesienia odwołania w terminie jednego miesiąca od doręczenia decyzji.

Podstawą wydania powyższej decyzji było ustalenie, że odwołujący się we wskazanych okresach posiadał od 90 do 99% udziałów w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością, a mianowicie: od 29 grudnia 2010 r. do 31 maja 2012 r. 99% udziałów w K. sp. z o.o., o łącznej wartości 4.950 zł przy kapitale spółki 5.000 zł; od 30 listopada 2011 r. do 21 lipca 2015 r. 100% udziałów w K. sp. z o.o., o łącznej wartości 5.000 zł stanowiącym całościowy kapitał spółki; od 16 maja 2012 r. 90% udziałów w M. sp. z o.o., o łącznej wartości 4.500 zł, przy kapitale spółki 5.000 zł; od 29 stycznia 2015 r. 99% udziałów w A. sp. z o. o., o łącznej wartości 4.950 zł przy kapitale spółki 5.000 zł; od 20 lutego 2015 r. 99% udziałów w B. sp. z o.o. o łącznej wartości 4.950 zł przy kapitale spółki 5.000 zł; od 12 stycznia 2017 r. 99% udziałów w D. sp. z o.o., o łącznej wartości 4.950 zł przy kapitale spółki 5.000 zł; od 27 stycznia 2017 r. 99% udziałów w 3. sp. z o.o. o łącznej wartości 4.950 zł przy kapitale spółki 5.000 zł; od 2 października 2020 r. O. sp. z o.o. 91% udziałów o łącznej wartości 4.550 zł przy kapitale spółki wynoszącym 5.000 zł.

Organ rentowy z powyższego wywiódł, że odwołujący się w tych okresach był jedynym lub niemal jedynym wspólnikiem każdej z wymienionych spółek, natomiast pozostali wspólnicy byli jedynie wspólnikami iluzorycznymi. Z okresów podlegania wyłączono te, w których odwołujący się podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę (za wyjątkiem przebywania na urloпах bezpłatnych) i osiągał w tym czasie co najmniej tzw. minimalne

wynagrodzenie pracownicze. Organ rentowy ustalił ponadto, że odwołujący się z tytułu prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej zgłosił się do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego od 15 listopada 2001 r. do 31 grudnia 2004 r., od 1 marca 2011 r. do 16 sierpnia 2012 r., do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych od 1 stycznia 2005 r. do 28 lutego 2011 r., a poza tym zgłosił się do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego z tytułu bycia wspólnikiem spółki K.

Odwołujący się przed wydaniem przez organ rentowy decyzji z 26 stycznia 2021 r. miał możliwość brania czynnego udziału w postępowaniu wyjaśniającym, był wzywany przez ZUS do składania wyjaśnień i dokumentów dotyczących pozostałych wspólników, podziału zysków, udziałów itp. Skorzystał jednak tylko (po zakończeniu postępowania) z prawa wglądu w akta sprawy w dniu 26 stycznia 2021 r., ale wówczas nie skorzystał z prawa wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie, co do zebranych dowodów i materiałów oraz nie zgłaszał żadnych żądań. Nie złożył wówczas żadnych wyjaśnień dotyczących podziału udziałów w spółkach objętych postępowaniem, chociaż z umowy z 25 stycznia 2021 r. wynika, że zbył 9 udziałów spółki M. sp. z o.o. na rzecz B. P., który - zgodnie z danymi ZUS - nie posiadał tytułu do ubezpieczeń, przez większość czasu był osobą bezrobotną. Na dzień 26 marca 2021 r. w KRS nie odnotowano zbycia udziałów przez odwołującego się w M. sp. z o.o.

Odpis decyzji z 26 stycznia 2021 r. został doręczony 16 lutego 2021 r.

Odwołujący się, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, w odwołaniu od decyzji z 26 stycznia 2021 r., nadanym 18 marca 2021 r., wniósł o zmianę decyzji i zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W odpowiedzi na to odwołanie organ rentowy wniósł o jego odrzucenie jako spóźnionego, ewentualnie o jego oddalenie i zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy z odwołania od decyzji z 30 czerwca 2010 r.

Sąd Okręgowy w Łodzi postanowieniem z 23 kwietnia 2021 r., VIII U 1069/21, odrzucił odwołanie z powodu uchybienia miesięcznemu ustawowemu terminowi do jego wniesienia.

Pismami z 23 czerwca 2021 r. i z 15 lipca 2021 r. odwołujący się wystąpił do ZUS z wnioskiem o weryfikację decyzji z 26 stycznia 2021 r. przez jej unieważnienie. Do wniosków o stwierdzenie nieważności wskazanej decyzji nie załączył żadnych

nowych dokumentów. Organ rentowy decyzją z 16 listopada 2021 r. odmówił ponownego ustalenia okresów podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym oraz miesięcznych podstaw wymiaru składek.

W dniu 21 grudnia 2021 r. odwołujący się złożył odwołanie od tej decyzji, wnosząc o zobowiązanie ZUS do wydania decyzji w przedmiocie rozstrzygnięcia wniosku o unieważnienie decyzji z 26 stycznia 2021 r., ewentualnie o orzeczenie co do istoty sprawy poprzez ustalenie, że odwołujący się nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym jako wspólnik jednoosobowej spółki z o.o. w zakresie określonym w decyzji z 26 stycznia 2021 r., ewentualnie o zmianę decyzji poprzez stwierdzenie nieistnienia zobowiązań powstałych na skutek wydania z rażącym naruszeniem prawa decyzji z 26 stycznia 2021 r. oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W odpowiedzi na przedmiotowe odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie, ewentualnie zaś w przypadku jego cofnięcia - o umorzenie postępowania, wskazując, iż organ rentowy potraktował zgłoszone wnioski jako wnioski o ponowne ustalenie praw i obowiązków określonych decyzją z 26 stycznia 2021 r. Jednocześnie po zapoznaniu się z argumentacją podniesioną w odwołaniu uznano, że wnioski należało potraktować jako wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, wobec czego decyzją z 3 lutego 2022 r. odmówiono wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 r. a decyzją z 14 lutego 2022 r. zmieniono tę decyzję w ten sposób, że odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 r.

Postępowanie w sprawie z odwołania od decyzji z 21 listopada 2021 r. było prowadzone przed Sądem Okręgowym w Łodzi pod sygnaturą akt VIII U 239/22. W sprawie tej zapadło prawomocne postanowienie z 10 czerwca 2022 r., którym Sąd Okręgowy umorzył to postępowanie na podstawie art. 477<sup>13</sup> k.p.c. w związku z art. 355 k.p.c., uznając, że wydanie wyroku stało się zbędne, ponieważ w inny sposób został już osiągnięty cel tego postępowania, a więc doszło do rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach stron. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Sąd wskazał, że w rozpoznawanej sprawie organ rentowy w toku postępowania wydał decyzję z dnia 14 lutego 2022 r., w której został rozstrzygnięty wniosek odwołującego się kierowany pierwotnie do organu rentowego oraz żądanie podstawowe wynikające z

odwołania, a wnioskodawca odwołał się od tej decyzji. Wobec powyższego Sąd stwierdził, że wydanie wyroku stało się zbędne akcentując, że brak było również podstaw do rozstrzygania o żądaniach ewentualnych, skoro zostało rozstrzygnięte decyzją z 14 lutego 2022 r. żądanie podstawowe sformułowane w odwołaniu.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zważył, że odwołanie podlega oddaleniu. Wskazał, że istotą rozpoznawanej sprawy była legalność (ważność) decyzji organu rentowego z 26 stycznia 2021 r., dotyczącej stwierdzenia podlegania odwołującego się obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym. Odwołanie od zaskarżonej w niniejszej sprawie decyzji z 14 lutego 2022 r. opiera się na twierdzeniu strony skarżącej, że w decyzji z 26 stycznia 2021 r. pozwany organ rentowy błędnie zastosował przepisy ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2025 r., poz. 350 ze zm., dalej jako ustawa systemowa) i w efekcie z rażącym naruszeniem prawa uznał, opierając się na fikcji prawnej „udziałowca iluzorycznego” względem pozostałych wspólników, że odwołujący się podlega jako wspólnik jednoosobowej spółki z o. o. obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w okresach objętych tą decyzją. Jednakże zastosowanie przez organ rentowy we wskazanym zakresie odmiennej wykładni prawa, niż forsowana przez odwołującego się, nie może być traktowane jako przesłanka do uznania, że decyzja z 26 stycznia 2021 r. została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że dla stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., konieczne jest ustalenie, że została ona wydana bez podstawy prawnej, albo z rażącym naruszeniem prawa. Stwierdzenie nieważności decyzji ma charakter wyjątkowy, co w świetle wyczerpującego wyliczenia przez ustawodawcę podstaw nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. oznacza nakaz dokonywania ścisłej ich interpretacji. Nawet wystąpienie błędu dotyczącego faktu będącego elementem całego stanu faktycznego (podstawy faktycznej decyzji), czy nawet łatwo zauważalnego lub możliwego do skorygowania, nie jest rażącym naruszeniem prawa, ponieważ nie dotyczy kwalifikacji materialnoprawnej. Brak jest również rażącego naruszenia prawa procesowego w sytuacji, gdy w sprawie nie zachodzi taka sytuacja, w której brak jest w ogóle ustaleń faktycznych lub brak jest

jakiegokolwiek oceny dowodów. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności nie jest bowiem postępowaniem, którego przedmiotem jest weryfikacja dowodów w celu ponownego i niewadliwego ustalenia stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia. Nie jest również rażącym naruszeniem prawa oparcie decyzji na wyborze jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, w szczególności, gdy są to przepisy mogące budzić wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem, na tle interpretacji art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej, wydana przez organ rentowy decyzja z 26 stycznia 2021 r., której stwierdzenia nieważności domaga się odwołujący, znajduje oparcie w wykładni tego przepisu zaprezentowanej w szeregu orzeczeniach Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych. W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżona decyzja z 14 lutego 2022 r. jest prawidłowa, albowiem decyzja z 26 stycznia 2021 r. została wydana w oparciu o obowiązujące przepisy, których wykładnia znajdowała oparcie w powołanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Apelację wniósł odwołujący się, zaskarżając wyrok w całości, wniósł o jego zmianę przez stwierdzenie nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 r. na skutek wydania jej z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Apelacyjny w Łodzi uznał apelację za bezzasadną, dzieląc w całości argumentację przedstawioną przez Sąd pierwszej instancji. Wyjaśnił, że odwołujący domagał się w rozpatrywanej sprawie „stwierdzenia nieważności decyzji”, powołując się na przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W kontekście wskazywanych przez niego okoliczności kwestia nieważności decyzji była rozważana na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. czy decyzja z 26 stycznia 2021 r. wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia. Rażące naruszenie prawa jest więc oczywiste, wyraźne, bezsporne. Można zatem mówić o nim tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. W drugim ujęciu rażącym naruszeniem prawa jest tylko takie jego naruszenie, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (zob. wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 kwietnia 2009 r., II OSK 479/08, LEK nr 535818).

W niniejszej sprawie Sąd odwoławczy nie stwierdził rażącego naruszenia prawa. Wskazał, że decyzja z 26 stycznia 2021 r. została wydana na podstawie obowiązujących przepisów prawa, adekwatnie do okoliczności sprawy. Odwołujący domagając się stwierdzenia nieważności tej decyzji wskazywał na rażące naruszenie prawa - art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej. Przepis ten określa kryterium uznania za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność, a jego wykładnia była i jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego. Podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania upatrywał w dokonaniu przez organ rentowy błędnej interpretacji tego przepisu, skutkującej uznaniem, iż odwołujący się jako wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podlegał obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym we wskazanych w decyzji okresach.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, trafnie stwierdził Sąd Okręgowy, iż odmienna interpretacja prawa nie mogła zostać uznana za jego rażące naruszenie. Sąd nie miał wątpliwości, że w każdej indywidualnej sprawie przesłanki przyjęcia, że dana osoba jako wspólnik jednoosobowej spółki kapitałowej podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym, muszą być rozpatrywane w określonym stanie faktycznym, a zatem nawet uznanie, iż odwołujący się w okresach objętych wskazaną w niniejszym odwołaniu decyzją był w istocie jedynym wspólnikiem spółki z o.o., nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, że organ rentowy rażąco naruszył prawo. Wbrew przekonaniu apelującego, nie można było przyjąć, iż ugruntowana w dacie wydawania decyzji z 26 stycznia 2021 r. wykładnia przepisu art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej, której uczynił zadość organ rentowy, i którą stosował również Sąd Apelacyjny w Łodzi, a która w ostatnim czasie uległa korekcie, stanowiła rażące naruszenie prawa. Co do zasady organ rentowy nie może ponosić bowiem odpowiedzialności za okoliczności, na które nie ma wpływu.

Na koniec Sąd odwoławczy przypomniał, że od decyzji, której unieważnienia żądał odwołujący się, przysługiwał zwykły środek odwoławczy do właściwego sądu, z którego ze swojej winy (odwołanie spóźnione) nie skorzystał. Tym samym nie można było uznać, by „swoisty” tryb odwoławczy wskazany w art. 83a ust. 2 ustawy

systemowej mógł być stosowany w miejsce kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowym na skutek odwołania od decyzji organu rentowego.

W skardze kasacyjnej odwołujący się zarzucił naruszenie prawa materialnego: 1/ art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej w związku z art. 4 § 1 pkt 3 k.s.h. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej może budzić wątpliwości interpretacyjne i obejmować swoją dyspozycją również „niemal jedyne” wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jego zastosowanie nie narusza więc rażąco prawa, a w efekcie nie było przesłanek do stwierdzenia nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 r., podczas gdy przepis ten w swej treści jest jasny i nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie pojęcia wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością korespondując w tym zakresie z przepisem art. 4 § 1 pkt 3 k.s.h. zawierającym definicję jednoosobowej spółki kapitałowej; 2/ art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 13 pkt 4 w związku z art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy systemowej przez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że skarżący podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym i zdrowotnym jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność wskutek błędnego przyjęcia, iż jest on wspólnikiem jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, podczas gdy był on wspólnikiem w spółkach wieloosobowych a nie jednoosobowych, a w konsekwencji niestwierdzenie nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 r. z powodu rażącego naruszenia przez nią prawa; 3/ art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. przez niezastosowanie i niestwierdzenie nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 r. z powodu rażącego naruszenia przez nią prawa, tj. art. 8 ust. 6 pkt 4 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 13 ust. 4 ustawy systemowej w związku z art. 4 § 1 pkt 3 k.s.h., mimo iż zachodziły ku temu podstawy. Dodatkowo skarżący zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy: 1/ art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 385 k.p.c. przez niewłaściwe zastosowanie i oddalenie apelacji jako bezzasadnej mimo, iż zachodziły przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 z powodu rażącego naruszenia przez nią prawa; 2/ art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 386 § 1 k.p.c. przez niezasadne niezastosowanie mimo, iż zachodziły



przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji z 26 stycznia 2021 z powodu rażącego naruszenia przez nią prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi drugiej instancji, ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i jego zmianę poprzez orzeczenie co do istoty sprawy, tj. stwierdzenie nieważności decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Łodzi nr [...] z 26 stycznia 2021 r. na skutek wydania jej z rażącym naruszeniem prawa, oraz o zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Skarga kasacyjna jest oparta o przesłankę z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 4 k.p.c., a więc, że skarga jest oczywiście uzasadniona.

Zgodnie z art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2025 r., poz. 350 ze zm.), 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.

Adekwatnie do treści art. 156 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 572), organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która: wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Stosownie do art. 385, art. 386, art. 391 § 1, art. 477<sup>14</sup> § 1 i art. 477<sup>14</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 1568 ze zm.), sąd drugiej instancji oddala apelację, jeżeli jest ona bezzasadna. W razie uwzględnienia apelacji sąd drugiej instancji zmienia zaskarżony wyrok i orzeka co do istoty sprawy. Jeżeli nie ma szczególnych przepisów o postępowaniu przed sądem drugiej instancji, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.

Przepisy art. 194-196 i 198 nie mają zastosowania. Sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. W przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego lub zaskarżone orzeczenie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub decyzję tego zespołu i orzeka co do istoty sprawy.

Istota sporu dotyczyła rozpoznania kwestii stwierdzenia nieważności decyzji o ustalenie podlegania ubezpieczeniu, z uwzględnieniem przesłanki rażącego naruszenia prawa. Sprawa toczy się zatem z odwołania od decyzji organu rentowego z 14 lutego 2022 r., w której Sądy kolejno, oddaliły odwołanie i apelację.

W ocenie Skarżącego, decyzja organu rentowego z 26 stycznia 2021 r. powinna zostać unieważniona z uwagi na wadliwe zastosowanie w niej przepisów art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 8 ust. 6 pkt 4 i art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z powodu rażącego naruszenia prawa w tym względzie.

W ocenie natomiast organu rentowego, decyzja z 26 stycznia 2021 r. została wydana prawidłowo, zaś odmienna od prezentowanej przez Skarżącego wykładnia przepisów ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie jest przesłanką stwierdzenia nieważności na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w związku z art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Adekwatnie do literatury, (...) Decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym opartym na przepisach prawa, stanowi oświadczenie woli organu administracji, może wywoływać skutki nie tylko w sferze prawa administracyjnego, wykazuje tzw. podwójną konkretność : konkretny adresat i konkretna sprawa oraz jest wydawana w wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego (por. L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna i ustrojowe prawo administracyjne*, (red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, M. Augustyniak), Warszawa 2025, s. 178). Ponadto, zgodnie z doktryną (...) Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych w art. 83 ust. 2 wprowadza regułę zaskarżania do sądu powszechnego decyzji administracyjnych, podejmowanych w indywidualnych sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu powszechnego, według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania

cywilnego. Jednocześnie w art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawodawca określił, 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. Istnieje zatem wyjątkowo możliwość weryfikowania takich decyzji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Przepis art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń stanowi zatem wyjątek, który należy interpretować w sposób wykluczający możliwość powstania kolizji pomiędzy postępowaniami, wynikających z poddania tej samej decyzji kontroli sądu powszechnego oraz kontroli administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Za wiodący zatem uznać należy pogląd wskazujący na sąd powszechny jako właściwy do wniesienia odwołania od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. C. Chabel, *Sąd właściwy w sprawie wniesienia odwołania od decyzji ostatecznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, LEX/el. 2014). Stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest instytucją uregulowaną w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – dalej k.p.a., dającą możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji oraz postanowień dotkniętych najcięższymi wadami materialnoprawnymi. Doniosłość tych wad jest tak duża, że powoduje, iż nie wystarczy uchylenie decyzji, a trzeba stwierdzić jej nieważność, tzn. orzec, iż od chwili wydania – *ex tunc* – była ona nieważna. Warto pamiętać, że także decyzjom dotkniętym wadą nieważności służy domniemanie legalności i dlatego w celu obalenia tego domniemania należy stwierdzić nieważność wadliwej decyzji w drodze decyzji deklaratoryjnej. Stwierdzenie nieważności nie unieważnia dotychczasowej decyzji, a jedynie stwierdza, że dotychczasowa decyzja jest dotknięta wadą powodującą jej nieważność od samego początku (art. 156 § 1 k.p.a.). Postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej ma na celu wyjaśnienie jej kwalifikowanej niezgodności z prawem, a nie ponowne rozpoznanie zakończonej sprawy w jej całokształcie. Artykuł 156 k.p.a., odmiennie niż art. 145 k.p.a., nie zawiera zastrzeżenia, że stwierdzenie nieważności odnosi się tylko do decyzji ostatecznej. Co za tym idzie, można stwierdzić nieważność także decyzji nieostatecznej wydanej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Możliwe będzie

stwierdzenie nieważności decyzji nieostatecznej jedynie wówczas, gdy wcześniej nie zostało uruchomione postępowanie odwoławcze, które zawsze ma pierwszeństwo przed postępowaniem w trybie nadzoru, a w zakresie kompetencji organu odwoławczego w postępowaniu ogólnym nie mieści się stwierdzanie nieważności decyzji. Tak więc w przypadku, gdy zostało wniesione odwołanie, w trakcie postępowania odwoławczego organ II instancji nie może orzekać na podstawie art. 156 k.p.a., z uwagi na inny zakres i charakter jego działań jako organu odwoławczego oraz jako organu nadzoru. Jednak nie istnieją przeszkody do stwierdzenia nieważności decyzji nieostatecznej na wyraźny i niebudzący wątpliwości wniosek strony. Strona ma bowiem prawo wyboru trybu, w którym chce kwestionować podjętą w sprawie decyzję. Stwierdzenie zatem nieważności decyzji nieostatecznej może nastąpić w dwóch przypadkach. Po pierwsze wtedy, gdy w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie decyzji ostatecznej, pod warunkiem że odwołanie nie zostało złożone, organ wyższego stopnia wkracza i stwierdza nieważność nieostatecznej decyzji organu I instancji. Druga sytuacja może mieć miejsce wtedy, gdy w terminie do złożenia odwołania strona w sposób niebudzący wątpliwości występuje nie z odwołaniem, ale wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji organu I instancji. Upływ 10 lat od doręczenia lub ogłoszenia decyzji administracyjnej stronie, a także nieodwracalność wywołanych przez nią skutków prawnych uzasadnia odstąpienie od stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 2 k.p.a.). W tej sytuacji właściwy organ musi ograniczyć się do wydania decyzji stwierdzającej, że dotychczasowa decyzja była wydana z naruszeniem prawa. Warto odnotować, że nieodwracalności skutków prawnych nie można utożsamiać z niemożnością przywrócenia stanu faktycznego istniejącego przed wydaniem wadliwej decyzji administracyjnej. Obojętne jest także, czy istnieją realne możliwości przywrócenia poprzedniego stanu faktycznego, np. przy rozbiórce obiektu budowlanego. Z nieodwracalnością skutków prawnych mamy do czynienia wtedy, gdy brak przepisów prawnych, które mogłyby stanowić dla organu administracji podstawę prawną podjęcia aktów lub czynności mogących cofnąć, znieść lub odwrócić skutki prawne wywołane przez decyzję administracyjną dotkniętą wadą nieważności. Podobny pogląd prezentowany jest w judykaturze. Badając nieodwracalność skutków prawnych decyzji administracyjnej, należy ograniczyć się

bezpośrednio do skutków wywołanych przez decyzję będącą przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia jej nieważności. Jeżeli bowiem na podstawie takiej decyzji wydano inną decyzję, która ewentualnie mogła spowodować takie nieodwracalne skutki prawne, to kwestia odwracalności czy też nieodwracalności tych skutków prawnych może dotyczyć wyłącznie owej drugiej decyzji. W konsekwencji zaś z punktu widzenia decyzji będącej przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przesłanka wywołania nieodwracalnych skutków prawnych nie może występować (por. T. Lewandowski, *Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję*, LEX/el. 2013). Akty administracyjne o najwyższym stopniu wadliwości określane są jako nieważne. Ogólnie rzecz biorąc, są to takie akty, które : zostały wydane przez organy rzeczowo lub miejscowo niewłaściwe, zawierają poważną wadę tkwiącą w zasadzie „wewnątrz” samej decyzji (na przykład wydanie bez podstawy prawnej lub w sprawie już rozstrzygniętej innym aktem administracyjnym, lub też skierowanie do niewłaściwego adresata) lub są niewykonalne w sensie prawnym lub faktycznym (por. A. Adamczyk, *Weryfikacja decyzji ostatecznych w trybach nadzwyczajnych*, [w:] *Postępowanie administracyjne* (red. L. Bielecki, P. Ruczkowski), Warszawa 2011, s. 240).

Zgodnie z orzecznictwem, artykuł 83a ust. 2 u.s.u.s. daje możliwość zmiany, uchylenia lub unieważnienia z urzędu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych decyzji ostatecznych, od których nie zostało wniesione odwołanie na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Odnosi się to do art. 154 k.p.a. (decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony), art. 155 k.p.a. (decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony) oraz art. 156 k.p.a. (stwierdzenie nieważności decyzji) – postanowienie Sądu Najwyższego z 28 września 2021 r., sygn. akt II USK 509/21, LEX nr 3515150. Od momentu wniesienia do sądu powszechnego odwołania

od decyzji organu rentowego, o której stanowi art. 83 ust. 1 u.s.u.s., sprawa staje się sprawą cywilną i podlega rozpoznaniu według zasad właściwych dla tej kategorii spraw (art. 83 ust. 2 u.s.u.s. w związku z art. 1 k.p.c.). 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. Skoro sąd orzekający w sprawach ubezpieczeń społecznych może stosować jedynie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, to w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna musi się opierać na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 w związku z art. 1 k.p.c.). Wobec powyższego art. 83a ust. 2 u.s.u.s., nie będąc ani przepisem postępowania cywilnego, ani przepisem prawa materialnego, nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z 17 listopada 2020 r., II UK 396/19, LEX nr 3144544). Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Zasada trybu odwoławczego ustanowionego w systemie ubezpieczeń społecznych polega na tym, że od decyzji Zakładu "przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego". Nie ma tu administracyjnego postępowania w jego - według Kodeksu postępowania administracyjnego koniecznych - stadiach instancyjnych, nie ma też nadzwyczajnych weryfikacji decyzji wadliwych, w specjalnych - również dwuinstancyjnych - trybach. Wszystko na etapie postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest "odwołanie do sądu" (por. art. 83 ust. 2), które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których ZUS wydał decyzje, na drogę postępowania sądowego. Tak samo jednolicie jest skonstruowana zasada działania Zakładu ("Zakład wydaje decyzje") jak i zasada drogi sądowej jako sposobu zaskarżenia decyzji do sądu. W rozdziale 8 ustawy systemowej zasada zaskarżalności decyzji Zakładu do sądu uregulowana jest w art. 83 ust. 2 (z wyłączeniem wynikającym z art. 83 ust. 4). Organ rentowy może więc, z zachowaniem warunków określonych w ustawie systemowej (art. 83a ust. 2),

"unieważnić" własną decyzję z przyczyn, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. (wyrok Sądu Najwyższego z 3 lipca 2019 r., sygn. akt II UK 35/18, LEX nr 2690818). O rażącym naruszeniu prawa można mówić tylko wówczas, gdy podjęte rozstrzygnięcie jest w sposób oczywisty sprzeczne z treścią, nie budzącą wątpliwości i mającej zastosowanie w danej sprawie normy prawnej. Innymi słowy, rażącym naruszeniem prawa jest dotknięta decyzja, której treść stanowi zaprzeczenie stanu prawnego sprawy w całości lub w części. Poza tym za rażące należy również uznać takie naruszenie prawa, gdy w jego wyniku powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2025 r., sygn. akt I OSK 724/24, LEX nr 3861125). O "rażącym naruszeniu prawa" w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze - skutki, które wywołuje decyzja. Cechą rażącego naruszenia prawa jest treść decyzji, która pozostaje w oczywistej sprzeczności z treścią przepisu przez proste ich zestawienie ze sobą, a charakter naruszenia prawa powoduje, że decyzja taka nie może być zaakceptowana jako akt wydany przez organ praworządnego państwa i powinna ulec wyeliminowaniu z obrotu prawnego. Nie chodzi tu bowiem o błędy w wykładni prawa, ale o przekroczenie prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2025 r., sygn. akt II OSK 1842/22, LEX nr 3851366). Oczywistość naruszenia prawa polega na rzucającej się w oczy sprzeczności pomiędzy treścią rozstrzygnięcia a przepisem prawa stanowiącym jego podstawę prawną. Skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności - skutki gospodarcze lub społeczne skutki naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organ praworządnego państwa. Innymi słowy, o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności. Brak któregoś z wymienionych powyżej elementów wyklucza możliwość uznania, że doszło do wydania decyzji administracyjnej z rażącym naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 stycznia 2025 r., sygn. akt II OSK 638/24,

LEX nr 3832236). Dla stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w trybie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., konieczne jest ustalenie, że została ona wydana bez podstawy prawnej, albo z rażącym naruszeniem prawa. Nie jest rażącym naruszeniem prawa oparcie decyzji na wyborze jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa (wyrok Sądu Najwyższego z 9 października 2014 r., II UK 594/13, OSNP 2016 nr 3, poz. 37).

W rozpoznawanej sprawie należy zwrócić uwagę na okoliczność, że przedmiotem rozpoznania jest skarga kasacyjna od wyroku Sądu odwoławczego, oddalającego apelację w zakresie dotyczącym decyzji organu rentowego z 14 lutego 2022 r. o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji tegoż organu z 26 stycznia 2021 r. Trzeba zaznaczyć, że decyzja z 26 stycznia 2021 r. posiada walor ostateczności. Ponadto, powołując się na przywołane w wyrokach orzecznictwo Sądu Najwyższego, trzeba podkreślić stanowczo, że stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej organu rentowego ma charakter wyjątkowy. Skarżący w skardze kasacyjnej powołuje się na szeroko prezentowane orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach, gdzie stosowano adekwatne przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w zakresie materialnoprawnej podstawy decyzji organów rentowych do okoliczności będących przedmiotem decyzji organu rentowego z 26 stycznia 2021 r. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie pierwszorzędne znaczenie posiadają przepisy natury procesowej, a więc art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z przepisem art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego. Dopiero kiedy wynik niniejszej analizy prawnej wskazywałby na tyle istotne wady decyzji organu rentowego by stwierdzić przesłankę nieważności aktu administracyjnego, wówczas dopuszczalne byłoby zajęcie stanowiska w zakresie wskazanych w skardze potencjalnych naruszeń prawa materialnego z ustawy systemowej przywołanych w tejże skardze. Zauważalnym w sprawie jest, że tryb administracyjnoprawny przyjęty przez Skarżącego celem zniweczenia skutków decyzji z 26 stycznia 2021 r. poprzez kwestionowanie decyzji z 14 lutego 2022 r. został zastosowany wskutek uchybienia terminowi do wniesienia odwołania od tamtej decyzji. W ten sposób uniemożliwiony został tryb zwykły oceny decyzji z 26 stycznia 2021 r. poprzez wniesienie od niej odwołania, w rezultacie czego możliwa byłaby



wówczas „zwykła” ocena w trybie instancyjnym tejże decyzji organu rentowego. Wskutek zaniechania Skarżącego polegającego na uchybieniu terminu do wniesienia odwołania od tej decyzji, zmuszony był on do wzruszania tejże decyzji w trybie nadzwyczajnym poprzez próbę stwierdzenia nieważności tej decyzji w oparciu o przesłankę rażącego naruszenia prawa. W ocenie Skarżącego rażące naruszenie prawa polegało na nieprawidłowym zastosowaniu w decyzji przepisów materialnego prawa zawartych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. Nieprawidłowość ta przejawiała się w odmiennej interpretacji i odmiennej wykładni tych przepisów w odniesieniu do stanu faktycznego w sprawie ubezpieczeniowej dotyczącej Skarżącego. W istocie zatem Sąd Najwyższy w rozpoznawanej sprawie, biorąc pod uwagę treść skargi kasacyjnej, wedle oczekiwania Skarżącego, powinien odnieść się do materialnoprawnych podstaw decyzji z 26 stycznia 2021 r. żeby ocenić jej prawidłowość, a następnie odnieść wynik takiej analizy do przesłanek stwierdzenia lub nie stwierdzenia jej ważności. W związku z tym zwraca się uwagę, że Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c. jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia. Związanie to wyklucza nie tylko przeprowadzenie w jakimkolwiek zakresie dowodów, lecz także badanie, czy sąd drugiej instancji nie przekroczył granic swobodnej ich oceny. Z tego punktu widzenia ewentualny zarzut skargi kasacyjnej, który ma na celu polemikę z ustaleniami faktycznymi sądu drugiej instancji, chociażby pod pozorem kwestionowania wykładni lub niewłaściwego zastosowania określonych przepisów prawa materialnego, z uwagi na jego sprzeczność z art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. jest *a limine* niedopuszczalny (wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., II CSK 695/18, LEX nr 3049035). Natomiast w nieniejszej sprawie podlega ocenie zaskarżony skargą kasacyjną wyrok Sądu odwoławczego, którym niezakwestionowano prawidłowości decyzji z 14 lutego 2021 r. odnoszącej się do ważności decyzji z 21 stycznia 2021 r. w perspektywie jednej z przesłanek art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.. Dlatego też rolą Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie jest ocena prawidłowości zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia czy odpowiada prawu, a w konsekwencji, czy owo orzeczenie potwierdza prawidłowość decyzji z 14 lutego 2022 r. w odniesieniu do decyzji z 21 stycznia 2021 r. z punktu widzenia interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym należy podkreślić, że w decyzji z 21 stycznia

2021 r. organ rentowy przyjął za podstawy rozstrzygnięcia określoną w niej wykładnię przepisów prawa materialnego z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, biorąc pod uwagę określoną linię orzecznictwa, w tym orzecznictwa Sądu Najwyższego. Skarżący zaś upatruje jako rażące naruszenie prawa, właśnie przyjętą w tej decyzji określoną linię orzecznictwa, w tym orzecznictwa Sądu Najwyższego. Biorąc pod uwagę wskazane i przywołane wyżej determinanty przesłanki rażącego naruszenia prawa przy wydawaniu decyzji administracyjnej, z całą pewnością nie może to być jako przesłanka – wybór jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, nawet jeśli są to przepisy mogące budzić wątpliwości interpretacyjne. Podobnie, przesłanką rażącego naruszenia prawa nie może być wybór przez organ orzekający (rentowy) poglądu określonej linii orzecznictwa, w tym orzecznictwa Sądu Najwyższego w określonych sprawach. Ani doktryna, ani orzecznictwo dotąd wyrażające się w przedmiocie przesłanek rażącego naruszenia prawa nie zalicza interpretacji i wykładni prawa oraz poglądów orzecznictwa do katalogu okoliczności stanowiących rażące naruszenie prawa skutkujące nieważnością decyzji administracyjnej. Skład orzeczniczy w rozpoznawanej sprawie Sądu Najwyższego również podziela owe zapatrywania.

W związku z powyższym nie zachodzi przesłanka wskazana jako podstawa skargi kasacyjnej w rozpoznawanej sprawie.

Sumując, zaskarżony wyrok odpowiada prawu, a skarga kasacyjna nie podlega uwzględnieniu. Dlatego Sąd Najwyższy orzekł na mocy art. 398<sup>14</sup> k.p.c.

[r.g.]