



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Renata Żywicka (przewodniczący)

SSN Leszek Bielecki (sprawozdawca)

SSN Agnieszka Żywicka

w sprawie z odwołania E. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w Gdańsku

o ustalenie podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 12 marca 2025 r.,

skargi kasacyjnej organu rentowego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

z dnia 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt III AUa 587/21,

I. oddała skargę kasacyjną,

II. zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w Gdańsku na rzecz E. K. kwotę 240,00 zł (dwieście czterdzieści złotych) wraz z odsetkami wynikającymi z art. 98 § 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Leszek Bielecki Renata Żywicka Agnieszka Żywicka

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Gdańsku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 25 sierpnia 2022 r., III AUa 587/21, po rozpoznaniu apelacji organu rentowego wniesionej od wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z 16 lutego 2021 r., VII U 730/20, zmienił zaskarżony wyrok w punkcie 1. o tyle, że nie ustalił, czy odwołująca się E. K., jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 6 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r., od 1 kwietnia do 31 lipca 2019 r. oraz od 1 września do listopada 2019 r., w pozostałej części apelację oddalił oraz orzekł o kosztach procesu.

W sprawie tej ustalono, że odwołująca się, urodzona 1 marca 1980 r., od 1 kwietnia 2006 r. prowadzi pod firmą E. pozarolniczą działalność gospodarczą w G. w zakresie działalności agencji reklamowych. W związku z powyższym dokonała zgłoszenia do obowiązkowych ubezpieczeń: emerytalnego, rentowego, wypadkowego i zdrowotnego w okresach od 1 do 20 kwietnia 2006 r., od 1 maja do 3 czerwca 2013 r., obowiązkowych ubezpieczeń: emerytalnego, rentowego, wypadkowego, zdrowotnego oraz dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego w okresach od 21 kwietnia 2006 r. do 31 marca 2008 r., od 1 kwietnia do 30 września 2008 r., od 1 lutego 2010 r. do 30 kwietnia 2013 r., od 4 czerwca 2013 r. do 23 stycznia 2014 r., od 23 stycznia 2015 r. do 6 marca 2016 r. i od 6 marca 2017 r.

Uprzednio odwołująca się opłacała składki na ubezpieczenia społeczne, w tym dobrowolne ubezpieczenie chorobowe po ustawowym terminie płatności za: styczeń i lipiec 2008 r., kwiecień i listopad 2010 r., styczeń, luty, kwiecień, maj oraz sierpień 2011 r., marzec i sierpień 2019 r. Początkowo - za marzec 2019 r. zadeklarowała podstawę wymiaru składek w wysokości 11.912,50 zł.

Odwołująca się była niezdolna do pracy od 4 marca do 7 sierpnia 2019 r., w związku z czym wypłacono jej zasiłek chorobowy.

Z uwagi na powyższe odwołująca się pomniejszyła podstawę wymiaru składek do kwoty 1.152,82 zł, dokonując korekty deklaracji rozliczeniowej za marzec 2019 r. Korekta, którą złożyła w organie 9 maja 2019 r. została sporządzona na skutek wygenerowania odpowiedniego dokumentu z systemu przez pracownika organu rentowego w placówce Zakładu, który to poinformował ją, że ponieważ przebywa na zwolnieniu lekarskim powinna złożyć korektę deklaracji. Odwołująca się zwróciła się do organu o zwrot nadpłaconych składek za marzec 2019 r.

Pismem z 2 sierpnia 2019 r. organ wskazał, iż dokumenty dotyczące wymiaru składek za marzec 2019 r. zostały wypełnione nieprawidłowo oraz, że odwołująca się nie mogła pomniejszyć podstawy wymiaru składek za okres niezdolności do pracy, kiedy to pierwotnie zadeklarowała maksymalną podstawę wymiaru składek. Stanowisko to powielił organ w piśmie z 28 sierpnia 2019 r.

Z uwagi na powyższe odwołująca się 10 września 2019 r. dokonała kolejnej korekty deklaracji rozliczeniowej za marzec 2019 r., deklarując ponownie podstawę wymiaru składek w kwocie 11.912,50 zł. Za miesiąc sierpień w dniu 10 września zadeklarowała podstawę wymiaru składek w wysokości 184,45 zł.

Decyzją z 13 września 2019 r. ZUS Oddział w Gdańsku odmówił odwołującej się zwrotu nadpłaconych składek za miesiąc marzec 2019 r. Różnicę w składkach odwołująca się uiściła 10 października 2019 r. wraz z zapłatą składek za miesiąc wrzesień 2019 r.

Pismem z 15 października 2019 r. odwołująca się zwróciła się o wyrażenie zgody na opłacenie składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe za sierpień 2019 r. Decyzją z 15 listopada 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku negatywnie rozpoznał ten wniosek jako przyczynę odmowy wskazując błędy w składanych dokumentach oraz wpłaty po terminie.

Kontestowaną w niniejszym postępowaniu decyzją z 12 grudnia 2019 r. organ rentowy stwierdził, że odwołująca się jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 21 kwietnia 2006 r. do 31 grudnia 2007 r., od 1 lutego do 30 czerwca 2008 r., od 1 sierpnia do 30 września 2008 r., od 1 lutego do 31 marca 2010 r., od 1 maja do 31 października 2010 r., od 1 do 31 grudnia 2010 r., od 1 do 31 marca 2011 r., od 1 czerwca do 31 lipca 2011 r., od 1 września 2011 r. do 28 lutego 2013 r., od 1 marca do 30 kwietnia 2013 r., od 3 czerwca 2013 r. do 23 stycznia 2014 r., od 23 stycznia 2015 r. do 6 marca 2016 r., od 6 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r., a także od 1 września 2019 r. W uzasadnieniu organ wskazał, że odwołująca się opłaciła składkę za miesiąc sierpień 2019 r. po terminie.

Następnie decyzją z 17 grudnia 2019 r. ZUS wyraził zgodę na opłacenie po terminie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe za listopad 2019 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione i wyrokiem z 16 lutego 2021 r., VII U 730/20, zmienił zaskarżoną decyzję ustalając, że odwołująca się jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 6 marca 2017 r. do listopada 2019 r. (pkt 1) oraz zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Gdańsku na rzecz odwołującej się kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że przedmiotem sporu w sprawie była kwestia, czy odwołująca się opłaciła składkę na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w sierpniu 2019 r. po terminie z przyczyn obiektywnie usprawiedliwionych, co uzasadniałoby wyrażenie zgody na opłacenie składki po ustawowym terminie. Podkreślił, że z niekwestionowanych przez strony ustaleń wynikało, iż odwołująca się na skutek poleceń pracownika organu rentowego dokonała korekty deklaracji rozliczeniowej, deklarując pomniejszoną podstawę wymiaru składek za marzec 2019 r., od której to w terminie i wskazanej tam wysokości opłaciła składkę. Tym samym, zdaniem sądu, nie powinna ponosić konsekwencji błędnych działań pracownika działającego w imieniu i na rzecz organu rentowego. Wystąpienie tych okoliczności sprawia, zdaniem Sądu Okręgowego, że niezapłacenie składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w ustawowym terminie nie mogło być uznane za zamierzone bądź celowe. Nie było zatem następstwem niedbalstwa odwołującej się ani skutkiem nieprzykładania przez nią należytej wagi i staranności do własnych, życiowo ważnych spraw.

Sąd podkreślił, że odwołująca się złożyła, jak się później okazało, błędną korektę deklaracji rozliczeniowej, albowiem tak nakazał jej uczynić pracownik pozwanego organu. Co więcej, to sam pracownik sporządził deklarację, którą wygenerował z systemu używanego przez Zakład. Działając w zaufaniu do organu, podpisała przedmiotową deklarację i złożyła ją w organie 9 maja 2019 r. Korekta deklaracji była dopuszczalna, albowiem nie została złożona wskutek jedynie swobodnej decyzji płatnika składek, lecz na skutek stwierdzenia nieprawidłowości wskazanych przez pracownika organu. W konsekwencji, w opinii Sądu Okręgowego, pracownik Zakładu wprowadził odwołującą się w błąd, ponieważ udzielił jej nieprawidłowej informacji o potrzebie dokonania błędnej korekty rozliczeniowej.

Ponadto, informując ją o potrzebie dokonania korekty, powinien wiedzieć, jak ostatecznie rozliczane jest konto. W przedmiotowej sprawie stanowisko pracowników organu rentowego informujących o potrzebie pomniejszenia podstawy wymiaru składek doprowadziło do wprowadzenia odwołującej się w błąd, wykreowania powstania zaległości na jej koncie, a w konsekwencji wykluczenia jej z ubezpieczenia chorobowego.

Po rozpoznaniu apelacji organu rentowego, Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok o tyle, że nie ustalił, czy odwołująca się, jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 6 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r., od 1 kwietnia do 31 lipca 2019 r. oraz od 1 września do listopada 2019 r., w pozostałej części apelację oddalił oraz orzekł o kosztach procesu.

W pierwszej kolejności Sąd odwoławczy zwrócił uwagę, że Sąd pierwszej instancji zaskarżonym wyrokiem w pewnym zakresie - co do lat 2008, 2010 i 2011 - nie orzekł o całości żądania odwołującej się, natomiast co do lat 2017, 2018 i 2019 - orzekł ponad żądanie. Sąd Apelacyjny dostrzegł, że treść uzasadnienia wyroku nie pokrywa się z treścią samego orzeczenia, gdyż Sąd Okręgowy wskazał, że uznał podleganie dobrowolnemu ubezpieczeniu przez odwołującą się od 6 marca 2019 r., jednak ta okoliczność nie mogła mieć wpływu na rzeczywistą treść orzeczenia sądu pierwszej instancji. W odwołaniu od decyzji z 12 grudnia 2019 r. domagała się ona zmiany decyzji i stwierdzenia podlegania przez nią dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu w styczniu i lipcu 2008 r., w kwietniu i listopadzie 2010 r., w styczniu, lutym, kwietniu, maju i sierpniu 2011 r. oraz w marcu i sierpniu 2019 r. Z zaskarżonej decyzji jednocześnie wynika, że podlegała ona dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 6 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r. oraz od 1 września 2019 r. do nadal. Natomiast Sąd pierwszej instancji wyrokiem z 16 lutego 2021 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił, że odwołująca się podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu od 6 marca 2017 r. do listopada 2019 r. Zatem Sąd Okręgowy nie orzekł o podleganiu bądź niepodleganiu przez odwołującą się dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu w styczniu i lipcu 2008 r., w kwietniu i listopadzie 2010 r. oraz w styczniu, lutym, kwietniu, maju i sierpniu 2011 r. Odwołująca się nie wywiodła jednak apelacji od wyroku, stąd - mając na uwadze

treść art. 384 k.p.c., zgodnie z którym sąd nie może uchylić bądź zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej apelację, chyba że strona przeciwna również wniosła apelację, tzw. zakaz *reformationis in peius* - Sąd Apelacyjny nie mógł ingerować w treść orzeczenia Sądu pierwszej instancji w tym zakresie.

W odniesieniu do lat 2017-2019 zbędne było orzekanie przez Sąd Okręgowy o podleganiu przez odwołującą się ubezpieczeniu chorobowemu od 6 marca 2017 r. do 28 lutego 2019 r., a także od września 2019 r. - skoro wynikało to z zaskarżonej decyzji z 12 grudnia 2019 r. Za okres od kwietnia do lipca 2019 r. Sąd pierwszej instancji orzekł natomiast ponad żądanie, albowiem odwołująca się domagała się ustalenia podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu jedynie w marcu i sierpniu 2019 r. Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu pierwszej instancji w części.

W konsekwencji, na etapie postępowania apelacyjnego sporne pozostawało jedynie podleganie przez odwołującą się dobrowolnemu ubezpieczeniu społecznemu w marcu i sierpniu 2019 r. W tym zakresie apelacja podlegała oddaleniu.

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny wskazał, że kwestia proporcjonalnego zmniejszenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących pozarolniczą działalność była w orzecznictwie kontrowersyjna. Część judykatury opowiadała się za poglądem, zgodnie z którym, stosownie do art. 18 ust. 9 oraz ust. 10 ustawy systemowej ubezpieczony ma prawo do proporcjonalnego zwrotu uiszczonych na rzecz organu rentowego składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku powstania niezdolności do pracy w miesiącu, za który została zapłacona składka w pełnej miesięcznej wysokości wyłącznie w razie zadeklarowania najniższej podstawy wymiaru składek. W orzecznictwie prezentowane było również stanowisko, że prawo to przysługuje ubezpieczonemu także w przypadku zadeklarowania podstawy wymiaru składek wyższej niż minimalna.

Dopiero uchwałą z dnia 11 lipca 2019 r. (III UZP 1/19, LEX nr 2694499) - wydaną kilka miesięcy po dokonaniu przez odwołującą się korekty deklaracji za marzec 2019 r. - Sąd Najwyższy rozstrzygnął, że proporcjonalnemu zmniejszeniu ulega kwota najniższej podstawy wymiaru składek bez względu na jej wysokość zadeklarowaną przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność (art. 18 ust. 9 i 10

oraz art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Mając na uwadze, że przed uchwałą z 11 lipca 2019 r. wykładnia ww. przepisów ustawy systemowej nie była jasna, nie można, zdaniem Sądu Apelacyjnego, poprzestać na regule powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*). Odwołująca się wiarygodnie zaś wykazała, że co do powyższej kwestii została wprowadzona w błąd przez pracownika ZUS. Na rozprawie przed Sądem pierwszej instancji zeznała, że w czasie wizyty w oddziale ZUS w kwietniu 2019 r. pracownica ZUS poinformowała ją, że skoro od 4 marca 2019 r. przebywa na zwolnieniu lekarskim, powinna złożyć korektę deklaracji - proporcjonalnie pomniejszając kwotę podstawy wymiaru składek. Co istotne, urzędniczka ZUS przygotowała przedmiotową korektę, którą odwołująca się podpisała i złożyła 9 maja 2019 r. Do końca sierpnia 2019 r. na jej koncie widniała nadpłata, po czym okazało się, że ma ona niedopłatę 24 zł. Niedopłata za marzec 2019 r. ewidentnie zatem wynikała z błędnej informacji udzielonej przez organ rentowy. Niedopłata za sierpień spowodowana była natomiast sposobem rozliczenia przez ZUS wpłat na poczet należności składkowych – z kwoty wpłaconej na poczet sierpnia 2019 r. w pierwszej kolejności uzupełniono należność za marzec 2019 r.

Dalej Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że w związku z zasadą wyrażoną w art. 8 k.p.a. pozostaje zasada informowania stron (art. 9 k.p.a.). Obowiązek udzielania pełnej informacji stronom spoczywa na organie administracji w granicach określonych w art. 9 zdanie pierwsze k.p.a., tzn. wtedy, gdy informacja dotyczy okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków stron będących przedmiotem postępowania. Granice tego obowiązku wyznaczają równocześnie granice uprawnień stron do żądania udzielenia wspomnianej informacji. Organ obowiązany jest zatem do udzielania całokształtu informacji związanej z załatwieniem danego rodzaju sprawy administracyjnej, zwłaszcza informacji o uprawnieniach i obowiązkach strony wynikających z przepisów prawa materialnego oraz prawa procesowego, których realizacja będzie miała wpływ na wynik sprawy.

Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że organ rentowy naruszył względem odwołującej się zasadę prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie

uczestników postępowania do władzy publicznej oraz zasadę informowania stron postępowania, podczas gdy skarżąca działając na miarę swoich możliwości podjęła wszelkie starania, aby kontynuować dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Od razu, gdy zorientowała się, że na jej koncie zamiast wcześniejszej nadpłaty widnieje niedopłata (ZUS poinformował ją, że dokonana korekta jest nieprawidłowa; proporcjonalnie zmniejszenie podstawy wymiaru składek nie było możliwe w związku z zadeklarowaniem kwoty wyższej niż minimalna), udała się do ZUS w celu uzyskania wyjaśnień, złożyła kolejną korektę deklaracji za marzec 2019 r., uiściła 24 zł niedopłaty, a nadto złożyła wniosek o wyrażenie zgody na opłacenie po terminie składki. Tym samym, w ocenie Sądu odwoławczego odwołująca się mogła pozostawać w usprawiedliwionym przekonaniu, że nie posiada żadnych zaległości z tytułu składek na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe. Niedopłata za sierpień 2019 r. nie była wynikiem nieopłacenia składki w terminie, a jej nieprawidłowa wysokość wynikała z zaliczenia jej części na poczet składki za marzec 2019 r., która z kolei, jak się okazało, została opłacona w nieprawidłowej wysokości na skutek błędnego poinstruowania ubezpieczonej przez pracownicę ZUS co do możliwości złożenia korekty deklaracji za ten miesiąc. Działanie skarżącej, aczkolwiek wadliwe, było usprawiedliwione w omówionych powyżej okolicznościach faktycznych sprawy. Ubezpieczona nie może zatem ponosić konsekwencji błędu, który wywołany został przez organ rentowy.

W skardze kasacyjnej organ rentowy, zaskarżając wyrok w części co do punktu II, tj. w zakresie oddalenia apelacji w pozostałej części, zarzucił naruszenie: 1/ art. 8 § 1 i 9 k.p.a. w związku z art. 180 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie, pomimo tego, że postępowanie przed sądem ubezpieczeń społecznych nie jest kontynuacją postępowania administracyjnego, co skutkowało naruszeniem art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 497 ze zm.) przez niewłaściwą wykładnię i uznaniem przez Sąd drugiej instancji, że skarżąca jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu.

Wskazując na powyższe organ rentowy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie punktu II i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania

Sądowi Apelacyjnemu w Gdańsku, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie punktu II i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie odwołania od decyzji, oraz o zasądzenie na rzecz ZUS zwrotu kosztów procesu przez Sądem Najwyższym z związku z zastępstwem procesowym wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną odwołująca się wniosła o jej oddalenie oraz o zasądzenie od organu rentowego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest niezasadna.

Skarga kasacyjna jest oparta o przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.c., a więc, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne oraz, że istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości.

Zgodnie z art. 8 § 1 i art. 9 oraz art. 180 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 572), organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach. Przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy wynikające z przepisów o ubezpieczeniach społecznych, o zaopatrzeniach emerytalnych i rentowych, o funduszu alimentacyjnym, a także sprawy wynikające z przepisów o innych świadczeniach wypłacanych z funduszy przeznaczonych na ubezpieczenia społeczne.

Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe osoby prowadzącej pozarolniczą działalność ustaje w przypadku opłacenia składki w terminie, ale w wysokości niższej niż należna (art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 497 ze zm. - w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2022 r.). Natomiast stosownie do art. 18 ust. 9 i ust. 10 tejże samej ustawy, za miesiąc, w którym nastąpiło odpowiednio objęcie ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi lub ich ustanie i jeżeli trwały one tylko przez część miesiąca, kwotę najniższej podstawy wymiaru składek zmniejsza się proporcjonalnie, dzieląc ją przez liczbę dni kalendarzowych tego miesiąca i mnożąc przez liczbę dni podlegania ubezpieczeniu. Zasady zmniejszania najniższej podstawy wymiaru składek, o których mowa w ust. 9, stosuje się odpowiednio w przypadku niezdolności do pracy trwającej przez część miesiąca, jeżeli z tego tytułu ubezpieczony spełnia warunki do przyznania zasiłku.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie dotyczyła kwestii oceny, czy ubezpieczona opłaciła składkę na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe w sierpniu 2019 r. po terminie z przyczyn obiektywnie usprawiedliwionych, co uzasadniałoby wyrażenie zgody na opłacenie składki po ustawowym terminie. W tym zakresie również pojawiła się kwestia czy w postępowaniu cywilnym sądy powszechne mogą badać prawidłowości dotyczące decyzji administracyjnej, w szczególności badać, czy istniały przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej wydania.

W ocenie organu rentowego, sąd ubezpieczeń społecznych jest upoważniony do zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego jedynie w przypadku, gdy zachodzi nieważność decyzji z powodu istotnych braków formalnych, zaś w postępowaniu cywilnym sądy powszechne nie są władne badać prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej w szczególności badać, czy istniały przesłanki, które w świetle przepisów prawa materialnego stanowiły podstawę jej wydania.

Natomiast w ocenie Skarżącej, skoro na skutek poleceń tut. organu rentowego Ubezpieczona skorygowała po raz trzeci deklarację rozliczeniową wskazując pierwotnie zadeklarowaną podstawę wymiaru składek, od której w terminie i w należytej wysokości zostały opłacone składki, nie sposób uznać, że nie zachodzi uzasadniony przypadek przywrócenia ciągłości ubezpieczenia chorobowego w

rozumieniu art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2021 r.). Skarżąca działała w zaufaniu do organu rentowego i uzyskanych od pracowników tego organu informacji (takich że zasadne jest złożenie korekt deklaracji rozliczeniowej), co, niestety, spowodowało przerwanie ciągłości ubezpieczenia chorobowego. Takie zachowanie organu rentowego naruszyło zasady wynikające z art. 8 k.p.a. i art. 9 k.p.a. Sąd II instancji, wydając zaskarżony wyrok, odwołał się w treści uzasadnienia do art. 8 k.p.a. i art. 9 k.p.a., oceniając możliwość zastosowania art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej, a więc badając, czy zachodził uzasadniony przypadek wyrażenia zgody na opłacenie składek terminie i czy w świetle tego przepisu można przywrócić ciągłość ubezpieczenia chorobowego. W postępowaniu odwoławczym badana jest również pod względem merytorycznym odmowa wyrażenia zgody na opłacenie składki ubezpieczeniowej po terminie. Sąd II instancji, ustalając, czy wystąpiła uzasadniona przyczyna nieopłacenia składki po terminie, odwołał się do sposobu prowadzenia postępowania przez organ rentowy. Nie sposób, bowiem, dokonywać oceny zastosowania przepisów praw materialnego w pełnym oderwaniu od przepisów proceduralnych i ich przestrzegania. Sąd II instancji wykorzystał ww. przepisy do wyjaśnienia i umotywowania swojego stanowiska, z czego tut. organ rentowy czyni zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego. W istocie, nieprawidłowe poinstruowanie osoby ubezpieczonej odnośnie do jej postępowania przemawia za przywróceniem ciągłości ubezpieczenia chorobowego na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej. W podobnym kontekście słowa „przemawia” użyto w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2021 r., IIUSK141/21. „Przemawiać”, zgodnie z internetowym Słownikiem Języka Polskiego, oznacza m.in. świadczyć na czyjąś korzyść lub niekorzyść. W rezultacie, naruszenie zasad procedury może świadczyć o występowaniu uzasadnionej przyczyny przywrócenia terminu do opłacenia składki na dobrowolne ubezpieczenie chorobowe za sporne okresy i ustalenia podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu w tych okresach.

Stosownie do stanowiska doktryny, zawarta w art. 8 zasada pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej określa wyraźnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady wyrażonej w art. 8 wynika bowiem przede wszystkim wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i

rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności. Tylko postępowanie odpowiadające takim wymogom i decyzje wydane w wyniku postępowania tak ukształtowanego mogą wzbudzać zaufanie obywateli do władzy publicznej nawet wtedy, gdy decyzje administracyjne nie uwzględniają ich żądań. Brak zaufania obywateli do władzy publicznej jest z reguły skutkiem naruszenia prawa przez organy państwowe, zwłaszcza zaś niektórych wartości w nim wyrażonych, takich jak równość i sprawiedliwość. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 grudnia 1984 r., III SA 729/84, ONSA 1984/2, poz. 117, podkreśla, że w celu realizacji tej zasady konieczne jest „przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa”. Zasadom tym nie odpowiada takie prowadzenie postępowania administracyjnego, w którym występują sprzeczne interesy stron, gdy organy prowadzące postępowanie, bez wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, uwzględniają tylko jeden z wchodzących w grę interesów, nie ustosunkowując się do zgłaszanych w toku postępowania twierdzeń i wniosków stron reprezentujących inne interesy. Sąd Najwyższy w wyroku z 16 lutego 1994 r., III ARN 2/94, OSNAPiUS 1994 nr 1, poz. 2, wyraził pogląd, że niezgodne z zasadą zaufania do państwa i prawa jest odmienne zachowanie się organu administracji wobec osoby, której uprzednio oficjalnie udzielił informacji o praktyce stosowania prawa. Ponadto zdaniem Sądu Najwyższego „spełnienie wynikającego z art. 8 k.p.a. wymagania prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do organów Państwa, jest szczególnie istotne w sprawie, w której uczestnicy postępowania reprezentują rozbieżne lub sprzeczne ze sobą interesy. W takich sprawach szczególna rola uzasadnienia decyzji administracyjnej i wyroku sądu administracyjnego polega na tym, by przekonać stronę, że jej stanowisko zostało poważnie wzięte pod uwagę, a jeżeli zapadło inne rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne powody” (por. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2025, art. 8). Zasada budzenia zaufania obywatela do państwa i prawa

(obecnie: zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej) od dawna była traktowana przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego (zob. zwłaszcza orzeczenie TK z 30 listopada 1988 r., K. 1/88, OTK 1988, poz. 6). Nie ulega wątpliwości, że organy administracji powinny realizować tę zasadę we wszelkiego rodzaju kontaktach z obywatelami. Naruszenie tej zasady może prowadzić do powstania odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej pracowników administracji. Jest także oczywiste, że omawiany artykuł nie może być stosowany w tych sferach działania administracji, które nie są unormowane przez przepisy Kodeksu. Tak więc w orzecznictwie sądów administracyjnych stwierdzono, że mające miejsce poza postępowaniem administracyjnym naruszenie zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej nie może rzutować na ocenę zgodności z prawem działań administracji podejmowanych w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza zaś nie może stanowić podstawy do kwestionowania zgodności z prawem decyzji administracyjnej (zob. wyrok NSA z 28 sierpnia 1996 r., SA/Ka 1500/95, „Poradnik VAT” 1998, nr 2, s. 39; wyrok NSA z 23 czerwca 1998 r., SA/Sz 1570/97, LEX nr 34724). Należy natomiast oczekiwać, że organ administracji będzie zmierzał do realizacji celów wskazanych w komentowanym przepisie w stosunku do wszystkich obywateli, którzy w jakikolwiek sposób będą mieć styczność z organem prowadzącym postępowanie, np. rodzina, sąsiedzi strony (por. P. M. Przybysz [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2024, art. 8). Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej stronom posiada szeroki zakres podmiotowy i przedmiotowy. W wersji początkowej k.p.a. zasada ta dotyczyła jedynie stron i miała zapobiegać ujemnym skutkom jakie mogła im przynieść nieznajomość prawa. Eliminowała możliwość przyjęcia założenia powszechnej znajomości prawa procesowego i materialnego. Obecnie obowiązki organów administracji stały się znacznie większe, podobnie zresztą uprawnienia strony. Obok stron prawo do otrzymania wskazówek dających ochronę przed skutkami nieznajomości prawa, uzyskały także inne podmioty – uczestnicy postępowania administracyjnego. Obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a. musi być wykonywany z urzędu. Innymi słowy, nie należy w tym zakresie oczekiwać żadnej inicjatywy ze

strony stron postępowania administracyjnego, czy też innych uczestników postępowania. Organ sam, bez żadnych zewnętrznych impulsów, musi dbać o pełną realizację tej zasady w procesie administracyjnym. Można by więc powiedzieć, że co do zasady wyłączona zostaje zasada *ignorantia iuris nocet* w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Komentowana zasada rozciąga się na wszystkie etapy, stadia i czynności postępowania administracyjnego. Na równi obowiązuje przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji. Trwa dla organu tak długo, jak długo postępowanie nie dobiegnie przed nim do końca (w danej instancji). Zaniechanie, nie realizowanie tej zasady, a nawet tylko pobieżne realizowanie nosi znamiona naruszenia przepisów postępowania wpływającego na wynik sprawy. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 maja 2011 r. (IV Sa/Po 899/10, LEX nr 779066), w którym Sąd wskazał, że „zgodnie z art. 8 k.p.a. [w brzmieniu sprzed nowelizacji k.p.a. z 1 czerwca 2017 r. - przyp. aut.] organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli. Zasada ta nie może być rozumiana jedynie jako postulat określonego zachowania, lecz stanowi ona obowiązującą normę prawa, z której wynikają konkretne dyrektywy wiążące organy administracji publicznej w toku podejmowanych przez nie czynności procesowych (...). Z przywołaną zasadą powiązana jest ściśle dyrektywa zawarta w art. 9 k.p.a., w myśl której organy administracji publicznej (...) czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. (...) obowiązek informowania i wyjaśniania stronom przez organ prowadzący postępowanie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych toczącej się sprawy powinien być rozumiany szeroko, jak to jest tylko możliwe, a udowodnione naruszenie tego obowiązku powinno być traktowane jako wystarczająca podstawa do uchylenia decyzji. Należy podkreślić, iż szczególnie rygorystycznie zasada informowania stron musi być przestrzegana w postępowaniu, w którym (...) uczestniczą podmioty nieprofesjonalne”. Tak więc zdaniem sądu administracyjnego, które należy w pełni podzielić, obowiązek informowania stron należy zawsze rozumieć szeroko, nigdy nie dokonywać interpretacji zawężającej, na niekorzyść strony (uczestnika postępowania). Zwłaszcza zasada ta ma doniosłe

znaczenie, gdy w zetknięciu z urzędem, wyposażonym w profesjonalną obsługę prawną, spotka się zwyczajny obywatel, nie mający wykształcenia prawniczego. Organ powinien pamiętać, że jest nią także związany wówczas, gdy strona działa przez pełnomocnika, który nie jest profesjonalistą. Działanie przez pełnomocnika (nie będącego radcą prawnym, adwokatem, doradcą podatkowym) nie zwalnia organu od przestrzegania art. 9 k.p.a. Strony postępowania mają prawo do pozyskiwania informacji dwóch rodzajów. „Jeden stanowią informacje o okolicznościach faktycznych istotnych dla sprawy, drugi – informacje o prawie obowiązującym, na którego podstawie nastąpi załatwienie sprawy. Informacje faktyczne obejmują np. wiadomości o liczbie zezwoleń, które mogą być wydane i liczbie starających się o ich uzyskanie czy o zasobie środków pomocy, które mogą być rozdzielone w danym czasie. Informacja prawna będzie dotyczyć przesłanek uzyskania uprawnienia lub okoliczności prawnych powodujących ograniczenie obowiązku albo zwolnienie od niego, jak również pełnego i poprawnego sformułowania żądań lub dostosowania ich do zmian w stanie prawnym wprowadzonych w trakcie trwania postępowania”. Organy czuwają nad tym, by strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu mają obowiązek udzielania im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Oznacza to, że obowiązkiem organów administracji publicznej jest informowanie wszystkich uczestników postępowania (w tym oczywiście stron) o wszelkich negatywnych skutkach dokonywanych przez nich czynności. Obowiązek ten w niezmienionej formie dotyczy także sytuacji, w których strona (uczestnik postępowania) poprzez swój brak działania w określonej sytuacji miałby ponieść ujemne konsekwencje swojej bierności. Działanie organu ma zmierzać do zapobiegania działaniu strony, bądź uczestnika postępowania, na własną szkodę poprzez podejmowanie wszelkich możliwych czynności, np. dawanie wskazówek co do właściwej formy wniosku, prawidłowej czynności, udzielenie ostrzeżenia, że kontynuowanie przez stronę podjętych działań doprowadzi do negatywnych skutków. Z całą pewnością należy stanąć na stanowisku i podzielić ten pogląd judykatury, który mówi, że udowodnienie przez stronę naruszenia przez organ obowiązku informowania o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw i obowiązków strony, nie musi sprowadzać się tylko do wykazania tego faktu poprzez

przedstawienie pisemnej informacji organu. W tym zakresie mają zastosowanie ogólne zasady dowodzenia obowiązujące w procedurze administracyjnej. Oczywiście przy braku tzw. „dowodu na piśmie” występuje pewien stopień trudności przeprowadzenia dowodu co do samego faktu naruszenia tej zasady. Strona będzie musiała dowieść, wskazując na fakty i dowody pozwalające na wykazanie, iż tego rodzaju stan rzeczy miał miejsce. Przykładowo strona może wskazać z imienia i nazwiska pracownika organu, do którego zwracała się z żądaniem udzielenia informacji i od którego uzyskała informacje, do treści których się dostosowała. Obowiązkiem organu w takiej sytuacji będzie zawsze ustosunkowanie się do takiego zarzutu w uzasadnieniu decyzji. W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, że udowodnione naruszenie obowiązku informacyjnego strony jest wystarczającą podstawą do uchylenia decyzji administracyjnej, nawet formalnie odpowiadającej prawu materialnemu. Ma to miejsce w szczególności wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że to właśnie błędna informacja lub jej brak spowodowały zachowanie strony przynoszące w rezultacie niekorzystne dla niej skutki. W orzecznictwie zwrócono uwagę, iż naruszenie zasady informowania strony przez organ administracji publicznej pozwala na uchylenie decyzji bez potrzeby mniej lub bardziej usilnego poszukiwania szczególnego przepisu, przeciw któremu wykroczyło działanie organu administracji (wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r., II GSK 41/10, www.nsa.gov.pl). Co więcej, zachowanie się przez stronę zgodnie z udzielonymi jej przez organ informacjami nie może powodować dla strony ujemnych konsekwencji, a wątpliwości co do stanu faktycznego nie powinny być rozstrzygane na niekorzyść strony (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 1992 r., III ARN 40/92, opubl. z glosą aprobowaną W. Tarasa w PiP 1993, nr 3, poz. 110 oraz glosą J. Zimmermanna opubl. w PiP 1993, nr 8, poz. 46, a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1996 r., III ARN 19/96; wyroki NSA z dnia 17 marca 1995 r., III SA 1054/94, LEX nr 66929 oraz z dnia 16 grudnia 1998 r., III SA 1559/97, LEX nr 38213). Strona zwracając się do organu o informację przyjmuje udzieloną informację za zgodną z prawdą, kierując się zasadą zaufania obywateli do organów państwa. W tym kontekście zasada informowania stron przez organ skutkuje ograniczeniem zasady *ignorantia iuris nocet* (wyrok NSA z dnia 23 maja 1997 r., akt SA/Lu 2249/95, LEX nr 29825). Tak więc, gdy strona żąda udzielenia stosowych informacji co do sposobu i

formy podjęcia czynności i nie uzyska w tym zakresie stosownych informacji, np. poprzez udostępnienie formularza wniosku, bądź udzielenie informacji o sposobie jego uzyskania, to z tych przyczyn zajadą podstawy do uchylecia takiej decyzji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, które w pełni podzielam, dojdzie także do naruszenia komentowanej zasady, gdy w związku z wszczętym postępowaniem na wniosek jednej ze stron nie zostały zawiadomione wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Nie wyczerpuje powyższego obowiązku np. skierowane zawiadomienia o rozprawie administracyjnej. W takiej sytuacji niewątpliwie doszło do naruszenia zasady czynnego udziału stron postępowania wyrażonej w art. 10 k.p.a., ale przede wszystkim, zdaniem sądu, do naruszenia zasady informowania stron i innych uczestników postępowania przez organ administracji publicznej wyrażonej w art. 9 k.p.a. (wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., I OSK 453/10, LEX nr 784167). Z kolei gdy strona dokonując czynności posłuży się formą bardziej doniosłą niż wymaga tego przepis prawa, np. gdy na potwierdzenie określonej sytuacji prawnej czy faktycznej złoży akt notarialny zamiast oświadczenia na urzędowym formularzu, to organ powinien zastosować art. 9 k.p.a. i poinformować stronę o obowiązku złożenia oświadczenia na stosownym formularzu, bądź wezwać o uzupełnienie braków formalnych poprzez złożenie oświadczenia na formularzu. Jeżeli tego nie uczyni, to w dalszym toku postępowania będzie niedopuszczalnym przerzucanie takiego stanu rzeczy na stronę i spowodowanie usunięcia z obrotu prawnego decyzji wydanej na podstawie aktu notarialnego jako dotkniętej wadą rażącego naruszenia prawa (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., sygn. www.nsa.gov.pl). W postępowaniu administracyjnym obowiązuje całkowity zakaz wykorzystywania przez organy administracji nieznajomości prawa przez obywateli lub przerzucania nieznajomości prawa przez urzędników na obywateli. Niedopuszczalną jest praktyka nie wyprowadzania z błędu obywatela przez urzędnika. Gdy tylko organ zorientuje się, że strona tkwi w błędnym przekonaniu, to obowiązkiem organu jest niezwłocznie poinformować o tym zainteresowanego. Nie wolno utrzymywać strony w błędzie tylko po to, by organ mógł zakończyć postępowanie. Karygodnym działaniem jest także przerzucanie błędów, nieudolności, braku kompetencji urzędników na stronę. Jeżeli organ popełni błąd w wyniku niewłaściwego działania urzędnika, to jego obowiązkiem jest możliwie

najszybciej poinformować o tym stronę i go naprawić, a nie jego skutkami obarczać obywatela. Powinność naprawy błędu przez urzędnika została również nakazana w art. 12 ust. 3 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, który stanowi, że „w przypadku popełnienia błędu naruszającego prawa lub interes jednostki urzędnik przeprasza za to i stara się skorygować negatywne skutki popełnionego przez siebie błędu w jak najwłaściwszy sposób, informując o ewentualnych możliwościach odwołania się zgodnie z art. 19 Kodeksu”. Komentowana zasada stoi na przeszkodzie także temu, by organ wykorzystywał wywołany przez siebie (nawet nieświadomie) u strony błąd w rozumieniu prawa, na niekorzyść obywatela. Nawet wtedy, gdy organ wskazując, iż podejmowane przez niego działania opierają się na przepisach obowiązującego prawa, które ograniczają zasadę udzielania informacji wynikającą z art. 9 k.p.a., nie może usprawiedliwiać wprowadzania przezeń obywateli w błąd. Organ nie może ograniczyć się tylko do udzielenia informacji prawnej, lecz musi podać również niezbędne wyjaśnienia co do treści przepisów oraz udzielać wskazówek, jak należy postąpić w danej sytuacji, aby uniknąć szkody (wyrok NSA z dnia 11 lipca 2001 r., I SA 2447/00, LEX nr 54741). Choć obowiązkiem organu jest udzielanie informacji stronom, to obowiązek informowania nie ma charakteru bezgranicznego. Przykładem, gdzie organ administracji publicznej postąpił właściwie może być sytuacja, w której strona uznała (nie informując o swoim założeniu organu), że składając wniosek o udostępnienie akt sprawy toczącej się przed organem pierwszej instancji, uzyska przesunięcie terminu do złożenia odwołania. Skoro strona nie zwracała się o wyjaśnienie, czy w związku ze złożeniem wniosku o udostępnienie akt sprawy nastąpi przesunięcie terminu do złożenia odwołania, lecz sama kategorycznie stwierdziła, że taki właśnie skutek ma odmowa udostępnienia wglądu do akt, to w tej sytuacji, brak jest podstaw, by uznać, iż nastąpiło naruszenie przez organ zasady informowania stron, jeżeli wcześniej nie zwracała się ona o taką informację do organu. Przeciż strona zostaje pouczone o trybie i terminie złożenia odwołania. Jeśli zatem, wbrew temu pouczeniu, uzna, że termin do złożenia odwołania ulega przedłużeniu z jakiś powodów – powinna była sama upewnić się w swoim przekonaniu i postarać o uzyskanie stosownej informacji od organu administracji. Przeciżne rozumowanie prowadzić będzie do nadużycia zasady informowania stron, przerzucając ciężar zaniedbań strony na organ administracji

(wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2011 r.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 marca 2011 r. (II SA/OI 24/11) uznał, że nie został naruszony art. 9 k.p.a., gdy organ zapoznając stronę z materiałem zgromadzonym w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, nie pouczył jej o miesięcznym terminie do złożenia wniosku o wznowienie postępowania. Stanowisko sądu pozostaje w zgodzie z poglądem wyrażonym w doktrynie, że naruszenie zasady informowania stron przejawia się w odmowie udzielenia informacji stronie, jak również w nienależycie udzielonej informacji. W praktyce możemy również spotkać sytuacje, w których zasada zawarta w art. 9 k.p.a. dozna pewnych ograniczeń z mocy samego prawa. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia np. gdy postępowanie prowadzone było w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Stosownie do art. 3 ust. 1 tej ustawy, płatność przyznawana była w drodze decyzji administracyjnej. Wydanie tego aktu musiało być zatem poprzedzone postępowaniem administracyjnym, które powinno być prowadzone zgodnie z przepisami k.p.a. Jednak przepisy k.p.a. z mocy wyżej wskazanego aktu podlegały pewnym modyfikacjom. Modyfikacje te związane były z koniecznością udzielania stronom postępowania niezbędnych pouczeń co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania oraz koniecznością zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania. Otóż realizacja tych zasad następowała na żądanie strony (art. 3 ust. 2 pkt 3 i 4). Regulacja taka wprowadzała między innymi ograniczenie zasady udzielenia informacji przewidzianej w art. 9 k.p.a. Ograniczenie tej zasady nie oznaczało jednak, że zostaje ona całkowicie wyłączona, tak jak został bezpośrednio wyłączony przepis art. 81 k.p.a. W szczególności organ prowadzący postępowanie musiał dbać, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznanomości prawa i w tym celu musi jej udzielić co najmniej niezbędnych wskazówek. Niezbędną wskazówką, która musi zostać udzielona przez organ administracyjny, jest co najmniej poinformowanie o modyfikacji zasady przewidzianej w art. 9 k.p.a. Wówczas dopiero strona będzie mogła świadomie zdecydować, czy chce korzystać z zasady informowania i zasady czynnego udziału w postępowaniu (wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 lipca 2010 r.) – por. T. Lewandowski, Zasada udzielania informacji faktycznej i prawnej, LEX/el. 2011.

Stosownie do stanowisk orzecznictwa, ustawodawca nie wymaga od organów skutecznego przekonania strony, że adresowana do niej decyzja jest słuszna i zgodna z prawem. Obowiązek ten sprowadza się do konieczności wyjaśnienia stronie, że adresowana do niej decyzja wynika z racjonalnych przesłanek i jest oparta o przepisy obowiązującego prawa, to znaczy, że w istniejącym stanie prawnym i faktycznym wydanie innej decyzji było niemożliwe. Organ odpowiada za naruszenie art. 11 k.p.a., jeżeli nie podejmie lub bezpodstawnie odstąpi od czynności, mających przekonać stronę o zasadności decyzji, np. odstąpi od uzasadnienia decyzji. Zasada ta nakłada na organ obowiązek dołożenia należytej staranności w wyjaśnieniu stronie zasadności podjętego rozstrzygnięcia. Nie wymaga się zaś od niego osiągnięcia rezultatu, to znaczy faktycznego przekonania strony do prawidłowości podjętej decyzji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2024 r., sygn. akt I GSK 1265/20, LEX nr 3739258). W celu realizacji zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej konieczne jest przede wszystkim ściśle przestrzeganie prawa, zwłaszcza w zakresie dokładnego wyjaśnienia okoliczności sprawy, konkretnego ustosunkowania się do żądań i twierdzeń stron oraz uwzględniania w decyzji zarówno interesu społecznego, jak i słusznego interesu obywateli, przy założeniu, że wszyscy obywatele są równi wobec prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 1850/23, LEX nr 3730827). Gdy urzędnik stwierdza (lub powinien stwierdzić), że strona zamierza podjąć działania wiążące się dla niej z niekorzystnymi skutkami, lub nawet ryzykiem wystąpienia podobnych skutków ma on wyraźny obowiązek w możliwie jasny sposób wyjaśnić całość okoliczności sprawy stronie i równie wyraźnie wskazać na ryzyko wiążące się z zaplanowanymi działaniami. Jest to jedyny odpowiadający zasadzie art. 1 Konstytucji sposób rozumienia art. 9 k.p.a. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2024 r., I GSK 157/23, LEX nr 3765374). Kierując się zasadami zawartymi w przepisach art. 7, art. 8 i art. 9 k.p.a., organ administracji jest obowiązany w pierwszej kolejności sprawdzić, czy strona spełnia przesłanki do uzyskania świadczenia korzystniejszego (sprawowanie stałej i osobistej opieki ubiegającego się o przyznanie świadczenia nad osobą niepełnosprawną, rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo niepodejmowanie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej spowodowane

koniecznością sprawowania stałej lub długotrwałej (permanentnej) opieki nad osobą bliską o określonym stopniu niepełnosprawności). Dopiero wówczas może poinformować stronę, że wyłączną przeszkodą do jego przyznania pozostaje jedynie pobieranie wcześniej otrzymanego świadczenia (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 kwietnia 2024 r., I OSK 777/23, LEX nr 3712264). Przepis art. 9 k.p.a., statuujący zasadę udzielania stronom informacji faktycznej i prawnej, nakłada na organ administracji państwowej obowiązek informowania strony, i to niezależnie od tego czy jest ona osobą fizyczną czy prawną, o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania. Obowiązek ten obciąża organ z urzędu, a jego bierność stanowi naruszenie prawa, bez względu na to w jakiej fazie postępowania miało miejsce. Gdyby niespełnienie tego obowiązku mogło mieć wpływ na wynik sprawy, co dotyczy zwłaszcza stron działających bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, wówczas stanowi to wystarczającą podstawę do uchylenia aktu podjętego w takich warunkach (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2024 r., I GSK 246/23, LEX nr 3698709). Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznanomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Jaki charakter ma mieć ostateczne pismo decyduje strona, ale w razie wątpliwości w tym zakresie obowiązkiem organu administracji publicznej jest przekazanie stronie informacji o jej sytuacji procesowej, przysługujących jej środkach obrony jej praw oraz uwarunkowaniach ich złożenia, aby strona nie poniosła szkody z powodu nieznanomości prawa. Obowiązek ten dotyczy pism, które zredagowane zostały w sposób niezręczny, niezrozumiały, niepozwalający na ustalenie rzeczywistej woli strony, kiedy z okoliczności sprawy wynika, że strona nie rozeznaje się w sposób precyzyjny w zakresie przysługujących jej uprawnień (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 564/23, LEX nr 3687418).

W rozpoznawanej sprawie należy podkreślić, że w skardze kasacyjnej organ rentowy zarzucił Sądom naruszenie jedynie przepisów administracyjnego prawa procesowego, opierając skargę na twierdzeniu o tym, że sądy powszechne nie są władne do badania prawidłowości podjęcia decyzji administracyjnej. Skarga

zasadniczo relacjonuje przebieg postępowania przed Sądami obydwu instancji, skupiając się w zakończeniu skargi na kwestiach braku uprawnień sądów powszechnych do kwestionowania decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym. Natomiast trzeba zaznaczyć, że istotne w rozpoznawanej sprawie są okoliczności trzykrotnego zachowania Skarżącej, polegającego na korygowaniu deklaracji rozliczeniowych składek ubezpieczeniowych. Było to związane ze sposobem rozliczeń Skarżącej. Słusznie w tym zakresie Sąd odwoławczy zwrócił uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z 11 lipca 2019 r., sygn. akt III UZP 1/19, LEX nr 2694499, w której stwierdzono, że proporcjonalnemu zmniejszeniu ulega kwota najniższej podstawy wymiaru składek bez względu na jej wysokość zadeklarowaną przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą. W sprawie trzeba zwrócić uwagę, że Skarżąca swoje czynności wykonywała przed podjęciem przez Sąd Najwyższy uchwały III UZP 1/19, kiedy istniały rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych na tle art. 18 ust. 9 i ust. 10 ustawy systemowej. Skarżąca powziawszy informację, że zamiast nadpłaty na jej koncie istnieje zaległość w opłacanych składkach (niedopłata), udała się do siedziby organu rentowego celem uzyskania wyjaśnień w tym zakresie i na skutek poinformowania przez pracownika organu rentowego złożyła kolejną korektę deklaracji uiszczając niedopłatę oraz złożyła wniosek o wyrażenie zgody na opłacenie składki po terminie. Wina pracownika organu była bezsporna a dotyczyła kwot składek oraz kwestii składania korekt deklaracji. W konsekwencji Skarżąca po raz trzeci skorygowała deklarację rozliczeniową, w której wskazała pierwotnie zadeklarowaną podstawę wymiaru składek, od której w terminie i w wymaganej wysokości opłaciła składki. Dlatego też, należy zgodzić się z twierdzeniem Skarżącej w sprawie przywrócenia ciągłości ubezpieczenia chorobowego na podstawie art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy systemowej (w treści obowiązującej do końca 2021 roku). Powyższe wskazuje, że skarżąca postępowała w zaufaniu do organu rentowego, który to organ naruszył jednak dyrektywy płynące z art. 8 k.p.a. i z art. 9 k.p.a. Kwestią problematyczną, na której skupił swoją uwagę organ rentowy w skardze kasacyjnej nie było badanie prawidłowości decyzji administracyjnej, a, jak słusznie twierdzi skarżąca Sąd badał kwestie stosowania przez organ rentowy zasad ogólnych prowadzenia postępowania administracyjnego. W wyniku nie respektowania wskazanych zasad postępowania

administracyjnego u Skarżącej nastąpiło ustanie dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego. Trzeba podkreślić, że przepis art. 8 k.p.a. nakłada na organ obowiązek prowadzenia postępowania nie tylko w taki sposób, aby nie podrywać zaufania do władzy, ale co więcej, w miarę możliwości wskaźnik zaufania powinien wzrastać. Na stronę nie można przerzucać negatywnych skutków błędu spowodowanego przez pracownika organu (por. B. Rutkowski, Zasady ogólne postępowania administracyjnego, [w:] Postępowanie administracyjne, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 41-42). Przestrzeganie zasad wymagane jest również w postępowaniu pozaprocesowym, a więc również przy innych czynnościach urzędowych pracowników organów administracji publicznej. Należy również wskazać na przepis art. 12 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.), zgodnie z którym, organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (por. w tym zakresie komentarz : K. Kokocińska, Prawo przedsiębiorców, Art. 12, zasada pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz, L. Bielecki, J. Gola, K. Horubski, K. Kokocińska, E. Komierzyńska-Orlińska, P. Ruczkowski, M. Wierzbowski, A. Żywicka (red. M. Wierzbowski), Warszawa 2019, s. 95-99). Omawiany obowiązek organu można rozumieć jeszcze szerzej. Zgodnie z orzecznictwem „zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa określa wyraźnie to, co *implicite* jest zawarte w zasadzie praworządności. Z zasady (...) wynika wymóg praworządnego i sprawiedliwego prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sprawy przez organ administracji publicznej, co jest zasadniczą treścią zasady praworządności” (por. P. Tracz [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz, (red. A. Pietrzak), Warszawa 2019, art. 12). Warto w omawianym zakresie zwrócić uwagę na postanowienie Sądu Najwyższego z 20 kwietnia 2021 r., sygn. akt II USK 141/21, LEX nr 3229502, zgodnie z którym, uprawnione jest zatem stwierdzenie, że regulacja prawna nie była jasna, co ma na uwadze wskazanie stanowiska wynikającego z orzecznictwa. Nie pozwala więc poprzestać na regule powszechnej znajomości prawa (*ignorantia iuris nocet*; nie inaczej też art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy) i wymagała od pozwanego

stosownego pouczenia ubezpieczonej o warunkach dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego po zasiłku macierzyńskim.

W związku z powyższym nie zachodzą przesłanki wskazane jako podstawy skargi kasacyjnej w rozpoznawanej sprawie.

Zwraca się ubocznie uwagę, że Sąd Najwyższy zgodnie z art. 398¹³ § 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. 398³ § 3 k.p.c. jest *a limine* niedopuszczalny (wyrok Sądu Najwyższego z 25 czerwca 2020 r., II CSK 695/18, LEX nr 3049035).

Sumując, zaskarżony wyrok odpowiada prawu, a skarga kasacyjna nie podlega uwzględnieniu. Dlatego Sąd Najwyższy orzekł z mocy art. 398¹⁴ k.p.c., zaś o kosztach według dyrektyw art. 98 k.p.c.

[SOP]