



Sygn. akt II USKP 46/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania A. G.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziałowi w Warszawie

o wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń
Społecznych w dniu 9 marca 2023 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 9 lutego 2021 r., sygn. akt III AUa 337/19,

1. oddala skargę kasacyjną,

**2. zasądza od A. G. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń
Społecznych [...] Oddziału w Warszawie kwotę 2700 (dwa tysiące
siedemset) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania
kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

A. G., reprezentowany przez pełnomocnika, wniósł odwołanie od decyzji
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziału w Warszawie z dnia 11

lipca 2018 r., nr [...]3, odmawiającej wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r., nr [...]1 (dalej także jako „decyzja pierwotna”), oraz decyzji z dnia 21 lipca 2014 r., nr [...]2 (dalej także jako „decyzja zmieniająca”). Odwołujący się wniósł o orzeczenie co do istoty sprawy przez uchylenie decyzji zmieniającej z dnia 21 lipca 2014 r. w przedmiocie zmiany decyzji pierwotnej z dnia 21 lipca 2014 r. oraz o zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy Warszawa - Praga w Warszawie, wyrokiem z dnia 15 stycznia 2018 r., oddalił odwołanie.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 9 lutego 2021 r. oddalił apelację odwołującego się od wyroku Sądu Okręgowego.

W sprawie ustalono, że pismem z dnia 2 grudnia 2014 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie zawiadomił odwołującego się A. G. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie ustalenia osób odpowiedzialnych za zobowiązania I. Sp. z o.o. oraz przeniesienia odpowiedzialności za zadłużenie na osoby trzecie - członków zarządu zgodnie z art. 116 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.) w związku z art. 31 i 32 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2022 r., poz. 1009 ze zm.; dalej ustawa systemowa). W piśmie zawarto informację o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie. Dodatkowo pismem z dnia 11 stycznia 2014 r. odwołujący się ponownie został poinformowany o możliwości złożenia wyjaśnień (zawiadomienia z dnia 2 grudnia 2014 r. i z dnia 22 stycznia 2014 r.).

Po przeprowadzeniu postępowania, organ rentowy wydał w dniu 21 lipca 2014 r. decyzję nr [...]1 (decyzję pierwotną), w której orzekł o solidarnej odpowiedzialności członka zarządu I. Sp. z o.o. A. G. z tą Spółką za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz P. (z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi) za okres od stycznia 2009 r. do maja 2009 r. i za styczeń 2011 r. w łącznej kwocie 185.601,41 zł. W tym samym dniu (21 lipca 2014 r.) wydał decyzję nr [...]2 (decyzja zmieniająca), na podstawie której zmienił pierwszą decyzję z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]1 w ten sposób, że zmienił

wysokość zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz P. i Fundusz G. oraz odsetek od tych należności i kosztów egzekucyjnych, stwierdzając, że zaległość z tytułu składek oraz odsetek wyliczonych na dzień 21 lipca 2014 r. i kosztów egzekucyjnych wynosi 120.100,32 zł.

Powyższe decyzje były dwukrotnie awizowane i następnie zwrócone do organowi rentowemu.

W dniu 11 kwietnia 2018 r. A. G. oraz S. B., reprezentowani przez pełnomocnika, złożyli w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddziale w Warszawie wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 oraz nr [...]1. We wniosku pełnomocnik wskazał, że decyzja z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 nie weszła do obrotu prawnego z uwagi na brak jej doręczenia każdemu z wnioskodawców, a jednocześnie nie mogła stanowić przedmiotu zmiany na gruncie art. 83 ust. 1 ustawy systemowej.

Decyzją z dnia 23 maja 2018 r. organ rentowy odmówił A. G. wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]1 (decyzja pierwotna) oraz decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 (decyzja zmieniająca), wskazując, że A. G. nie był adresatem tej decyzji i tym samym nie był stroną postępowania w myśl art. 28 k.p.a.

A. G., działając przez pełnomocnika, złożył w dniu 7 czerwca 2018 r. wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 oraz nr [...]1, powołując się na tą samą argumentację, jak we wcześniejszym wniosku z dnia 11 kwietnia 2018 r.

W odpowiedzi na powyższe Zakład Ubezpieczeń Społecznych [...] Oddział w Warszawie wydał w dniu 11 lipca 2018 r. zaskarżoną w niniejszym postępowaniu decyzję nr [...]3 o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]1 (decyzja pierwotna) oraz decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 (decyzja zmieniająca). W uzasadnieniu decyzji organ rentowy wskazał, że art. 83 ust. 2 ustawy systemowej wyłącza możliwość uchylecia, zmiany lub unieważnienia decyzji Zakładu w trybie określonym w art. 83a tej ustawy.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego zaskarżonej do sądu ubezpieczeń społecznych, a następnie - przedmiotem postępowania sądowego określonego zakresem odwołania od tejże decyzji. Zakres rozpoznania i orzeczenia w niniejszej sprawie wyznaczył przedmiot zaskarżonej decyzji z dnia 11 lipca 2018 r. i zakres odwołania – A. G. odwołał się od powyższej decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania w przedmiocie nieważności jedynie w zakresie dotyczącym decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 (decyzja zmieniająca). Powyższe stanowisko potwierdza sformułowanie odwołania przez profesjonalnego pełnomocnika i jego wnioski, z których wynika, że odwołujący się wniósł „o uchylenie decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. Nr [...]2 w przedmiocie zmiany decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. Nr [...]1”.

Sąd Apelacyjny zauważył, że odwołujący się domaga się stwierdzenia nieważności decyzji nr [...]2, zmieniającej decyzję nr [...]1 co do wysokości zaległości składowych I. sp. z o.o., za które odwołujący się jako prezes zarządu tej Spółki został co do zasady obciążony odpowiedzialnością solidarnie ze Spółką. A. G. zakresem przedmiotowego odwołania od decyzji z dnia 11 lipca 2018 r. nie objął tej części jej rozstrzygnięcia, która dotyczy odmowy wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]1.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w tak określonym zakresie rozpoznania i orzekania (przedmiocie sporu) zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Podkreślił, że ostateczna decyzja nr [...]1 (decyzja pierwotna) o odpowiedzialności solidarnej członka zarządu spółki I. sp. z o.o. A. G. z tą Spółką za jej zaległości składowe za okres styczeń 2009 r. - maj 2009 r., styczeń 2011 r. (w pierwotnej wysokości) nie stanowi przedmiotu rozpoznania w tej sprawie, bowiem odwołanie w niniejszej sprawie nie podważa jej zasadności.

Sąd Apelacyjny stwierdził też, że obie decyzje z dnia 21 lipca 2014 r. zostały doręczone A. G. skutecznie - w trybie doręczenia zastępczego w rozumieniu art. 44 k.p.a. Decyzje zostały doręczone na adres odwołującego się znany organowi ze złożonych przez odwołującego się deklaracji ZUS ZFA z dnia 19 kwietnia 2013 r. W toku procesu odwołujący się nie kwestionował prawidłowości adresu, na który

wysłano decyzje. Pierwsza decyzja nr [...]1 (decyzja pierwotna) została doręczona z dniem 7 sierpnia 2014 r., a druga - nr [...]2 (decyzja zmieniająca) - z dniem 27 października 2014 r. (art. 44 § 4 k.p.a.).

Odnosząc się *stricte* do zasadności odwołania (i apelacji), Sąd Apelacyjny nie stwierdził, że wniosek odwołującego się z dnia 7 czerwca 2018 r. (data złożenia w organie rentowym) nie spełnienia warunków uzasadniających zastosowanie art. 83a ust. 1 i 2 ustawy systemowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, brak jest podstaw, aby zakwestionować określone w decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 (decyzja zmieniająca) wysokości zaległości składkowych Spółki oraz odsetek i kosztów egzekucyjnych, gdyż w sprawie nie zostały przedłożone nowe dowody i nie ujawniono okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na wysokość zobowiązania odwołującego się z tytułu solidarnej odpowiedzialności za zaległości składkowe z I. sp. z o.o., określonego w powyższej decyzji. Podkreślił, że kwestionowana decyzja z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 (decyzja zmieniająca) znacznie obniżająca łączną kwotę przedmiotowych zaległości Spółki w stosunku do pierwotnej decyzji nr [...]1 (z kwoty 185.601,41 zł na kwotę 120.100,32 zł), która nie została objęta odwołaniem, została wydana przez organ rentowy z urzędu z powodu stwierdzenia okoliczności towarzyszących wydaniu decyzji nr [...]1, które miały wpływ na wysokość tego zobowiązania na niekorzyść odwołującego się. Organ rentowy w decyzji zmieniającej wskazał, że w decyzji nr [...]1 podano nieprawidłowo (znacznie zawyżono) wysokość odsetek od zaległości składkowych na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i FPIFGSP (łącznie odsetki w tej decyzji stanowiły kwotę 150.175 zł, zamiast łącznie 36.274 zł) oraz nieprawidłowo określając Fundusz, zaniżono zaległe składki (powinno być 5.863,21 zł, a było - 263,30 zł).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w tym postępowaniu w ramach przedmiotowego odwołania - bez uprzedniego skutecznego wzruszenia ostatecznej decyzji z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]1 (decyzja pierwotna) - uchylenie/stwierdzenie nieistnienia zmian wprowadzonych w decyzji nr [...]1 (decyzja pierwotna) przez decyzję nr [...]2 (decyzja zmieniająca), nie leży w interesie odwołującego się. Pozostałaby bowiem wówczas w obrocie prawnym tylko decyzja z dnia 21 lipca

2014 r. Nr [...]1 (decyzja pierwotna) - w brzmieniu pierwotnie obowiązującym, niezmienionym decyzją Nr [...]2, wskazująca wyższe kwoty zadłużenia.

Sąd Apelacyjny uznał, że kwestionowana decyzja nr [...]2 (decyzja zmieniająca) nie została wydana w warunkach naruszenia art. 83a ust. 1 i art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 156 § 1 k.p.a., a więc nie powinna zostać usunięta - jak tego domaga się odwołujący się - z porządku prawnego. Sąd Apelacyjny w szczególności nie stwierdził, że przedmiotowa decyzja ostateczna wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub żeby zawierała wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a.).

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku odwołujący się zarzucił naruszenie przepisów postępowania, których uchybienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 385 k.p.c. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., przez bezpodstawne uznanie, że wyrok odpowiada prawu, pomimo że w sprawie zachodzi podstawa dla wzruszenia wyroku Sądu pierwszej instancji na skutek nieuwzględnienia odwołania od decyzji z dnia 11 lipca 2018 r. nr [...]3;
2. art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. w związku z art. 385 k.p.c. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 156 § 1 k.p.c. 1 pkt 2 k.p.a., przez błędne zastosowanie, a w konsekwencji przez brak uznania, że zachodzą podstawy dla uwzględnienia odwołania od decyzji nr [...]3 z dnia 11 lipca 2018 r., w sytuacji, w której decyzja z dnia 21 lipca 2014 r. nr [...]2 (decyzja zmieniająca) jest dotknięta wadą nieważności, ponieważ została wydana w trybie art. 83a ust. 1-2 ustawy systemowej zamiast w trybie art. 149 § 2 k.p.a. oraz art. 151 § 1 k.p.a.;
3. art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. w związku z art. 385 k.p.c. w związku z art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., przez błędne zastosowanie sprowadzające się do nieuprawnionego uznania, że na przeszkodzie stwierdzenia nieważności decyzji zmieniającej stoi okoliczność, że odbyłoby się to z niekorzyścią dla skarżącego.

Organ rentowy, w odpowiedzi na skargę, wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od skarżącego na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy odnieść się do sygnalizowanej przez skarżącego w piśmie procesowym z dnia 10 lutego 2022 r. nieważności postępowania z uwagi na czasową niedopuszczalność drogi sądowej (art. 379 pkt 1 k.p.c.), którą Sąd Najwyższy musiałby z urzędu wziąć pod rozwagę (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Miałaby ona wynikać z nedoręczenia skarżącemu decyzji zaskarżonej w niniejszym postępowaniu (z dnia 11 lipca 2018 r.). Wniosek taki skarżący sformułował, wywodząc, że otrzymał skan decyzji w formie PDF, bez pliku zawierającego podpis elektroniczny, a to nie spełnia wymagań przewidzianych dla stosowania środków komunikacji elektronicznej, o których stanowi art. 2 pkt 5 ustawy z 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (jednolity tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 344), mający zastosowanie w procedurze administracyjnej z mocy art. 39¹ § 1 k.p.a. W ocenie skarżącego, nie zostało zatem spełnione wymaganie wynikające z art. 109 § 1 k.p.a., które zobowiązuje organ administracji publicznej do doręczenia stronie decyzji, co należy rozumieć jako obowiązek doręczenia stronie oryginału decyzji.

Wbrew zapatrywaniom skarżącego, przywołanie okoliczności nie potwierdzają czasowej niedopuszczalności drogi sądowej. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych drogę sądową otwiera wniesienie odwołania od decyzji (art. 477⁹ § 1 k.p.c.), które pełni rolę pozwu (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1998 r., II UKN 105/98, OSNAPIUS 1999 nr 16, poz. 529; z dnia 4 stycznia 2010 r., I UK 252/09, LEX nr 577824). Skarżący wniósł odwołanie od decyzji z dnia 11 lipca 2018 r., co niezależnie od jej wad (nawet takich, które dyskwalifikowałyby ją w stopniu odbierającym jej cechy aktu administracyjnego), spowodowało otwarcie drogi sądowej.

Przechodząc dalej, podkreślić należy, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, co wynika z zasady prawnej ustanowionej uchwałą składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233).

Rację ma skarżący, że nie jest dopuszczalne na podstawie art. 83a ust. 1 ustawy systemowej ponowne ustalenie zobowiązania wynikającego z decyzji konstytutywnych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 września 2011 r., II UZP 8/11, OSNP 2012 nr 19-20, poz. 252). W uzasadnieniu przywołanego postanowienia wskazano, że decyzje orzekające o odpowiedzialności członków zarządu spółki z o.o. za zobowiązania ciążące na spółce z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz P. i Fundusz G. mają charakter konstytutywny, ponieważ członkowie zarządu stają się odpowiedzialni solidarnie ze spółką za jej zobowiązania składkowe dopiero wskutek wydania i doręczenia decyzji przez organ rentowy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2010 r., II UK 37/10, LEX nr 1086739; uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2009 r., I UZP 3/09, OSNP 2011 nr 1-2, poz. 13; uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2008 r., II UZP 6/08, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 102, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2006 r., I UK 126/06, OSNP 2007 nr 21-22, poz. 331, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 marca 2007 r., V SA/Wa 440/07, LEX nr 338247, A. Olesińska, Odpowiedzialność osób trzecich za zobowiązania podatkowe, Lublin, 2000, s. 70). Natomiast celem ponownego ustalenia w trybie art. 83a ust. 1 ustawy systemowej jest ponowne rozstrzygnięcie o uprawnieniach powstałych *ex lege* przed wydaniem weryfikowanych decyzji. Postępowanie to odnosi się więc do wcześniej wydanych decyzji deklaratoryjnych.

W konsekwencji zgodzić się należy ze stanowiskiem skarżącego, że zobowiązania nałożone decyzją pierwotną z dnia 21 lipca 2014 r. nie mogły być przedmiotem ponownego ustalenia w postępowaniu normowanym w art. 83a ust. 1 ustawy o systemowej, który dotyczy praw lub zobowiązań powstałych z mocy prawa przed wydaniem weryfikowanej decyzji i jedynie stwierdzonych, jak wyraźnie stanowi ten przepis, w jej rozstrzygnięciu. Jednakże skarżący, powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w przywołanym wyżej postanowieniu II UZP 8/11, nie zapoznał się z argumentami, które odnoszą się do skutków, jakie sferze orzecniczej sądu ubezpieczeń społecznych wywołuje wadliwość postępowania przed organem rentowym. Sąd Najwyższy w tym zakresie odwołał się do zasady rozstrzygania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach

z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego (art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c. z wyjątkiem wskazanym w § 4 tego artykułu). Podkreślił, że w rezultacie, indywidualna norma prawna zawarta w orzeczeniu ma charakter materialny, ustalający treść indywidualnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego kontroli prawidłowości aktu organów rentowych, natomiast wady decyzji wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed organem rentowym pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania. Od momentu wniesienia odwołania do sądu rozpoznawana sprawa staje się sprawą cywilną, podlegającą rozstrzygnięciu według zasad właściwych dla tej kategorii. Odwołanie od decyzji pełni rolę pozwu, a jego zasadność ocenia się na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego. Na tego rodzaju wadach decyzji skupia się też postępowanie sądowe, a wady spowodowane naruszeniem przepisów postępowania przed organem rentowym, pozostają w zasadzie poza przedmiotem postępowania. Jednakże, zgodnie z ugruntowaną koncepcją bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, sąd ubezpieczeń społecznych - jako sąd powszechny - może i powinien dostrzegać wady formalne decyzji administracyjnej, które dyskwalifikują ją w stopniu odbierającym jej cechy takiego aktu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 września 2010 r., III UK 15/10, LEX nr 667499 i tam powołane wcześniejsze orzecznictwo). Do takich wad zalicza się brak organu powołanego do orzekania w określonej materii, niezastosowanie jakiegokolwiek procedury lub oczywiste naruszenie zasad postępowania administracyjnego (szerzej uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2008 r., I UK 376/07, OSNP 2009 nr 21-22, poz. 295). Jak stwierdził Sąd Najwyższy, opisywaną zasadę potwierdza dobitnie to, że sąd orzekający w sprawach ubezpieczeń społecznych może stosować jedynie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Z tego w szczególności względu, w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna musi się opierać na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398³ § 1 w związku z art. 1 k.p.c.). Dlatego art. 83a ust. 1 i ust. 2 ustawy systemowej, nie będąc przepisem prawa materialnego, nie może stanowić podstawy skargi kasacyjnej (wyrok z dnia 14 lutego 2008 r., I UK 206/07, OSNP 2009 nr 9-10, poz. 125).

Przyjęcie, wbrew temu unormowaniu, że przepisy postępowania administracyjnego (szerzej postępowania przed organem rentowym) mogą być podstawą orzeczenia sądu ubezpieczeń społecznych, musiałoby więc oznaczać akceptację niekasacyjności takich orzeczeń. Rozważana zasada jest często niedostatecznie uświadamiana przez uczestników postępowania sądowego, a czasem nawet przez same sądy.

Także w uzasadnieniu przywołanej wyżej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, Sąd Najwyższy stwierdził, że ustanowiony w art. 83 ust. 1-3 ustawy systemowej w związku z art. 180 i 181 k.p.a. oraz w związku z art. 476 § 2 k.p.c. sądowy tryb odwoławczy odnosi się - z wyjątkiem przewidzianym wyłącznie w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej - do wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie indywidualnych spraw. Zasada ustanowionego w tych przepisach trybu odwoławczego polega na tym, że od decyzji Zakładu „przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego” z wyłączeniem zarówno administracyjnego postępowania w jego stadiach instancyjnych, jak i weryfikacji decyzji wadliwych w specjalnych trybach. Wszystko na etapie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego należy do Zakładu, a jedynym środkiem odwoławczym jest „odwołanie do sądu”, które przenosi rozpoznanie roszczeń (zobowiązań), co do których Zakład wydał decyzję, na drogę postępowania przed sądem powszechnym. W rezultacie niezależnie od tego, czy podstawę wydania decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowi art. 83a ust. 1 czy ust. 2 ustawy systemowej czy też - w braku podstaw do ich zastosowania - przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, organem właściwym do jej wydania jest Zakład (jego właściwa terenowa jednostka organizacyjna - art. 67 ust. 1 pkt 2 ustawy systemowej i art. 476 § 4 pkt 1 k.p.c.), a organem odwoławczym - sąd powszechny. W każdym bowiem z tych przypadków decyzja, jako niewymieniona w art. 83 ust. 4 ustawy systemowej, jest indywidualną decyzją wskazaną w art. 83 ust. 1 tej ustawy, od której przysługuje odwołanie do sądu, wszczynające postępowanie cywilne (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej).

W powołanej wyżej uchwale z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że jeżeli prawo lub obowiązek stwierdzone było decyzją,

to kwestia jej unieważnienia odnosi się przede wszystkim do prawa lub obowiązku poprzednio stwierdzonego, a więc przedmiotu, o którym mowa tak w art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, jak i w art. 476 § 2 k.p.c. Sąd rozpoznający odwołanie na zasadach procesu cywilnego uzyskuje wyjaśnienie przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego przesłanek „stwierdzenia nieważności decyzji” określonych w art. 156 § 1. Jeżeli one zachodzą, np. decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa lub zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa, to znaczy, że stwierdzone tą decyzją prawo lub zobowiązanie jest inne od stwierdzonego i dlatego to wadliwe stwierdzenie powinno podlegać „unieważnieniu”. Z tego punktu widzenia zasada wyjaśnienia przez sąd ubezpieczeń społecznych istoty sprawy dotyczącej prawa, zobowiązania albo roszczenia strony znajduje właściwe zwieńczenie w kompetencji tego sądu do rozstrzygnięcia o zasadności odwołania w formach określonych w art. 477¹⁴ k.p.c. z wyjątkiem wskazanym w jego § 4. Wyposażenie sądu ubezpieczeń społecznych w kompetencję merytorycznego rozstrzygania spraw ubezpieczenia społecznego dotyczy każdej sprawy, także sprawy wynikającej z odwołania od decyzji w przedmiocie unieważnienia decyzji. Sąd Najwyższy stwierdził, że zasada rozstrzygania przez sąd w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o prawach lub obowiązkach stron na podstawie przepisów prawa materialnego oznacza, iż indywidualna norma prawna zawarta w orzeczeniu sądu ma charakter materialny, ustalający treść indywidualnego stosunku prawnego ubezpieczenia społecznego. Sąd dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego, natomiast jej wady wynikające z naruszeń przepisów postępowania przed tym organem, pozostają zasadniczo poza zakresem jego rozpoznania. Zasadę tę potwierdza to, że sąd orzekający w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych może stosować jedynie przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, co oznacza również, że w sferze zarzutów proceduralnych skarga kasacyjna może opierać się na podstawie naruszenia przepisów postępowania cywilnego (art. 398³ § 1 w związku z art. 1 k.p.c.). Sąd nie może zatem, kierując się żądaniem wyrażonym wprost przez odwołującego się jako uchylenie decyzji lub stwierdzenie jej nieważności, poszukiwać rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy postępowania administracyjnego.

Orzeczenie takie powinno wskazywać w swojej podstawie na właściwe przepisy prawa materialnego i wyjaśniać merytoryczną przyczynę rozstrzygnięcia w nawiązaniu do sformułowanych w nich warunków nabycia prawa lub nałożenia obowiązku.

W związku z powyższym mające kluczowe znaczenie zarzuty oparte na naruszeniu art. 83a ust. 2 systemowej w związku z art. 156 § 1 k.p.c. 1 pkt 2 k.p.a. nie mogą odnieść zamierzonego skutku, skoro skarżący nie stawia żadnego zarzutu opartego na prawie materialnym (art. 116 Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy systemowej), który podważałby zasadność przeniesienia na niego odpowiedzialności za zaległości składkowe I. Sp. z o.o. ani też nie kwestionuje – także w oparciu o przepisy prawa materialnego – wysokości zadłużenia wynikającego z decyzji zmieniającej. Wada postępowania administracyjnego przed organem rentowym, która miałaby polegać na wadliwym wznowieniu postępowania na podstawie art. 83a ust. 1-2 ustawy systemowej zamiast w trybie art. 149 § 2 k.p.a. oraz art. 151 § 1 k.p.a., nawet gdyby została stwierdzona, nie upoważniała Sądu pierwszej instancji do ingerencji w zaskarżoną decyzję ani przez jej uchylenie, ani przez jej zmianę. Zmiana decyzji (art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.) byłaby uprawniona tylko wtedy, gdyby Sąd stwierdził, że zapadła ona z naruszeniem prawa materialnego dotyczącego zasad przenoszenia odpowiedzialności członków zarządu spółek z o.o. za zaległości składkowe (art. 116 Ordynacji podatkowej w związku z art. 31 ustawy systemowej) albo z naruszeniem przepisów, na podstawie których określono wysokość zadłużenia.

Należy zauważyć, że od 7 listopada 2019 r. wprowadzony został (ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1469) do porządku prawnego art. 477¹⁴ § 2¹ k.p.c., który stanowi, że jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu. Przepis ten nie wprowadza w tym zakresie zasadniczej zmiany w przedmiocie orzekania przez sąd ubezpieczeń społecznych, bowiem to przez pryzmat wskazanego w decyzji przedmiotu

zobowiązania, ustalenia wymiaru tego zobowiązania lub obniżenia świadczenia, czyli w istocie treści prawa materialnego, ocenia się rażące naruszenie przepisów postępowania przed organem rentowym. Tak wynika z literalnej treści przepisu, chodzi przede wszystkim o kwalifikowane naruszenie przepisów w aspekcie dotyczącym zobowiązania. Zatem zmiana polega jedynie na przydaniu sądowi pierwszej instancji możliwości i zarazem obowiązku uchylenia decyzji dotkniętej takimi wadami (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2022 r., I USK 416/21 (LEX nr 3439437), do czego wcześniej nie był uprawniony.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398¹⁴ oraz art. 108 § 1 i art. 98 § 1 k.p.c. w związku art. 398²¹ k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 w związku z § 2 pkt 5 - rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

[f.n]