

POSTANOWIENIE

Dnia 15 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący)

SSN Bohdan Bieniek (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z odwołania P. W.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L.

o uchylenie decyzji w przedmiocie ustalenia istnienia obowiązku ubezpieczenia społecznego,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Społecznych w dniu 15 grudnia 2020 r.,

zażalenia organu rentowego na wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt III AUa (...),

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...), wyrokiem z dnia 18 grudnia 2019 r., uchylił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w L. z dnia 26 czerwca 2018 r. oraz poprzedzającą go decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w L. z dnia 15 lutego 2017 r. i przekazał sprawę do rozpoznania organowi rentowemu.

Podstawą rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego były następujące ustalenia. Organ rentowy decyzją z dnia 15 lutego 2017 r., na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 963, dalej ustawa systemowa), odmówił uchylenia decyzji z dnia 6 lipca 2016 r. o niepodleganiu

ubezpieczeniu społecznemu przez P. W. od 1 kwietnia 2012 r. z tytułu zatrudnienia na podstawie umowy o pracę u płatnika składek K. Sp. z o.o. w upadłości (dalej jako Spółka). Zdaniem organu rentowego, decyzja z dnia 6 lipca 2016 r. została skutecznie doręczona w trybie art. 44 k.p.a., a o zmianie adresu P. W. poinformował dopiero w dniu 22 grudnia 2016 r.

P. W. wniósł odwołanie od tej decyzji, zaskarżając ją w całości. W uzasadnieniu odwołujący się wskazał, że zgromadzony materiał jednoznacznie wskazuje, że decyzja dotyczy osoby fizycznej – pracownika, a nie osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą. Przedmiotowego zgłoszenia pracownika dokonał w 2012 r. płatnik.

Sąd Okręgowy w L., wyrokiem z dnia 26 czerwca 2018 r., oddalił odwołanie. Sąd ten ustalił, że P. W. został powołany 28 marca 2012 r. na stanowisko prezesa zarządu Spółki, a następnie prokurenta. Z związku z pełnionymi funkcjami płatnik zgłosił go do ubezpieczeń społecznych, wskazując adres: L., ul. B..

Decyzją z dnia 6 lipca 2016 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w L. stwierdził, że P. W. jako pracownik Spółki nie podlega obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym: emerytalnemu, rentowym, wypadkowemu, i chorobowemu od 1 kwietnia 2012 r. Powyższa decyzja została przesłana P. W. na adres: ul. B., L.. Była dwukrotnie awizowana w dniu 11 lipca 2016 r. i 19 lipca 2016 r.

Od kwietnia 2014 r. wnioskodawca nie zamieszkuje w lokalu przy ul. B. w L., który został wynajęty przez jego byłą żonę. Następnie zamieszkał przy ulicy B. w L. oraz w S., a od dnia 24 marca 2016 r. wnioskodawca zamieszkał w Islandii. Do kraju przyjeżdża na kilka dni ciągu roku. Korespondencję z ulicy B. odbierał do czasu wyjazdu z kraju. Decyzją z dnia 9 września 2016 r. Prezydent Miasta L., orzekł o wymeldowaniu P. W. z pobytu stałego w lokalu przy ul. B. w L.. Wnioskodawca prowadził jednoosobową działalność gospodarczą, a w zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych wskazał jako adres ul. B., L., chociaż tam nie mieszkał.

W dniu 22 grudnia 2016 r. P. W. złożył wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją z dnia 6 lipca 2016 r., na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.

w związku z art. 123 ustawy systemowej. Wskazał, że decyzja została przesłana na adres, pod którym ubezpieczony nie zamieszkuje od 1 listopada 2014 r.

Postanowieniem z dnia 10 stycznia 2017 r. organ rentowy wznowił postępowanie w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 6 lipca 2016 r. i odmówił uchylenia decyzji z dnia 6 lipca 2016 r.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że generalną zasadą doręczenia pism osobom fizycznym (art. 42 § 1 k.p.a.) jest doręczanie pism w mieszkaniu lub miejscu pracy. Wybór miejsca doręczenia pozostaje po stronie organu, który ma dokonać go w sposób zapewniający prawidłowe doręczenie. W sprawie jedyny adres, to adres na ul. B. w L.. Spółka wskazała ten lokal mieszkalny przy zgłoszeniu skarżącego do ubezpieczeń społecznych. Ponadto w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej, jako adres do doręczeń i główne miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, wskazano również ulicę B. w L..

Sąd Apelacyjny, uwzględniając apelację wnioskodawcy, zauważył, że decyzja z dnia 6 lipca 2016 r. została wysłana na wskazany w 2012 r. adres zamieszkania wnioskodawcy przy ul. B. w L.. Decyzja nie została doręczona, ponieważ wnioskodawca wówczas ani nie mieszkał pod tym adresem, ani nawet nie przebywał w kraju i wezwanie wróciło z adnotacją „nie podjęto w terminie”. Wnioskodawca, którego dotyczyła decyzja nie miał obowiązku informować organu rentowego w aktualnym miejscu pobytu ani też wskazywać adresu do doręczeń. Od 2012 r. nie toczyło się z jego udziałem żadne postępowanie administracyjne nakładające na niego taki obowiązek.

Sąd drugiej instancji wskazał, że po złożeniu przez wnioskodawcę w dniu 19 grudnia 2016 r. wniosku o wznowienie postępowania przez doręczenie mu decyzji z dnia 6 lipca 2016 r. na adres jego pełnomocnika, organ rentowy uwzględnił częściowo ten wniosek, a mianowicie w dniu 10 stycznia 2017 r. wydał postanowienie o wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną stwierdzającą niepodleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia. Powodem tego postanowienia była stwierdzona wadliwość doręczenia decyzji z dnia 6 lipca 2016 r. przez wysłanie korespondencji na nieaktualny adres i tym samym potwierdzenie, że wnioskodawca bez własnej winy nie brał udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Po wznowieniu postępowania w dniu 15

lutego 2017 r. organ rentowy wydał decyzję odmawiającą uchylenia decyzji z dnia 6 lipca 2016 r. stwierdzając, że była ona prawidłowo doręczona na adres wskazany w Centralnej Ewidencji Informacji o Działalności Gospodarczej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, na Sądzie pierwszej instancji spoczywał obowiązek przeanalizowania przepisów postępowania pod kątem podnoszonych przez wnioskodawcę w odwołaniu zarzutów i ustosunkowanie się do nich. Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd Okręgowy zaniechał wyjaśnienia tych kwestii, ograniczając się do powielenia wadliwego uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

W ocenie Sądu drugiej instancji, decyzja o odmowie uchylenia decyzji z dnia 6 lipca 2016 r. była wadliwa, ponieważ, jak wcześniej przyznał organ rentowy, decyzja o niepodleganiu przez wnioskodawcę ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia nie została mu doręczona, a tym samym nie jest decyzją ostateczną, a ponadto przed jej wydaniem wnioskodawca nie został powiadomiony o prowadzeniu postępowania w tym przedmiocie i nie brał w nim udziału, tym samym został pozbawiony swych praw.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny orzekł z mocy art. 477^{14a} k.p.c. Zażalenie na powyższy wyrok złożył organ rentowy, zaskarżając go w przedmiocie uchylenia wyroku Sądu Okręgowego i poprzedzającej go decyzji organu rentowego, wskazując na naruszenie art. 149 § 1-3 k.p.a. oraz art. 477^{14a} i art. 386 § 4 k.p.c., przez nieprawidłowe przyjęcie, że w niniejszej sprawie zachodzi potrzeba ponownego rozpoznania sprawy przez organ rentowy z uwagi na nieprawidłowe doręczenie decyzji z dnia 6 lipca 2016 r., podczas gdy kolejna decyzja organu z dnia 16 listopada 2016 r. została doręczona bezpośrednio wnioskodawcy na adres B., co świadczy o prawidłowym, doręczeniu decyzji z dnia 6 lipca 2016 r.

Skarżący domagał się uchylenia zaskarżonego orzeczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie jest zasadne. Funkcją art. 394¹ § 1¹ k.p.c. jest wymuszenie merytorycznego orzekania przez sądy odwoławcze procedujące w ramach modelu apelacji pełnej. Oznacza to, że uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania może nastąpić tylko wówczas, gdy sąd pierwszej instancji minął się z istotą sporu albo postępowanie dowodowe trzeba przeprowadzić w

całości (art. 386 § 4 k.p.c.), albo w sprawie mamy do czynienia z nieważnością postępowania (art. 386 § 2 k.p.c.).

Dokonywana kontrola ma przy tym charakter czysto procesowy, co oznacza, że Sąd Najwyższy nie może wkraczać w merytoryczne kompetencje sądu drugiej instancji rozpoznającego apelację. Tym bardziej nie może oddalić apelacji. Zażalenie przewidziane w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. nie jest bowiem środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy orzeczenia, zarezerwowanej wyłącznie do przeprowadzenia w postępowaniu kasacyjnym (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 kwietnia 2018 r., I PZ 3/18, LEX nr 2488090).

Oznacza to, że Sąd Najwyższy sprawdza jedynie, czy rzeczywiście doszło do nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo czy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, bądź czy nie doszło do nieważności postępowania. Tylko spełnienie lub niespełnienie tych przesłanek ma znaczenie w postępowaniu wywołanym wniesionym zażaleniem (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 czerwca 2014 r., III PZ 6/14, LEX nr 1486981; z dnia 30 września 2014 r., III UZ 9/14, LEX nr 1515151; z dnia 21 października 2014 r., III PZ 9/14, LEX nr 1532750; z dnia 20 lutego 2015 r., V CZ 112/14, LEX nr 1677146; z dnia 22 lipca 2015 r., I UZ 6/15, LEX nr 1767098; z dnia 14 lipca 2016 r., II UZ 22/16, LEX nr 2080525).

W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sytuacja jest szczególna, gdyż sąd drugiej instancji może uchylić nie tylko wyrok sądu pierwszej instancji, lecz także decyzję organu rentowego (art. 477^{14a} k.p.c.). W takim razie sąd drugiej dokonuje oceny prawnej zgłoszonych żądań oraz udziela wskazań co do dalszego postępowania, które są wiążące zarówno dla organu rentowego, jak i sądu rozpoznającego sprawę powtórnie (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 1986 r., III PZP 78/86, OSP 1988 nr 3, poz. 48).

W rozpoznawanej sprawie sytuacja jest następująca. Z rozważań Sądu Apelacyjnego wynika, że w procesie występuje nieusuwalna wada zaskarżonej decyzji odmawiającej uchylenia decyzji z dnia 6 lipca 2016 r., ponieważ decyzja o niepodleganiu przez wnioskodawcę ubezpieczeniom społecznym z tytułu zatrudnienia nie została mu doręczona. Wnioskodawca nie został skutecznie powiadomiony o prowadzonym przez organ rentowy postępowaniu, a nie biorąc w

nim udziału został pozbawiony swych praw. Zatem uzasadnienie zaskarżonego wyroku wskazuje przyczynę uchylenia wyroku Sądu pierwszej instancji i decyzji organu rentowego. Należy przyznać, że zwięzła treść uzasadnienia nie doprecyzowuje przesłanek na podstawie, których Sąd Apelacyjny wydał rozstrzygnięcie kasatoryjne, jednak jego stanowisko jest prawidłowe.

Tymczasem organ rentowy skoncentrował się w sprawie na merytorycznej ocenie, podnosząc naruszenie art. 149 § 1-3 k.p.a., który *nota bene* nie może być badany w danym trybie. Z kolei powołanie się w zażaleniu na art. 477^{14a} i art. 386 § 4 k.p.c. uwidacznia brak akceptacji skarżącego do poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych przez Sąd drugiej instancji. Jak już wyżej wskazano postępowanie zażaleniowe nie konkuruje z postępowaniem kasacyjnym. Przeto zakres kontroli jest węższy i obejmuje weryfikację, czy stanowisko sądu drugiej instancji wyjaśnia przyczyny i okoliczności skierowania sprawy do ponownego rozpoznania, a nie czy ten pogląd jest od strony merytorycznej prawidłowy. Inaczej mówiąc, kontrola sprowadza się do sprawdzenia czy powołana przez sąd odwoławczy przyczyna uchylenia odpowiada ustawowej podstawie. Ocenie Sądu Najwyższego może być zatem poddany jedynie ewentualny błąd sądu odwoławczego przy kwalifikowaniu określonej sytuacji procesowej jako odpowiadającej powołanej podstawie kasatoryjnego rozstrzygnięcia (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2017 r., V CZ 80/17, LEX nr 2439141).

Summa summarum, sąd drugiej instancji stwierdził takie wady orzeczenia i decyzji organu rentowego, których sam nie mógł usunąć w ramach systemu apelacji pełnej. Wskazał przy tym, że adres, na który dokonywane było doręczenie decyzji, nie był adresem pod którym wnioskodawca zamieszkiwał. Powoływanie się przez Sąd pierwszej instancji, że wskazany w 2012 r. adres zamieszkania jest tożsamy z adresem widniejącym w Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej, jako adresem do doręczeń prowadzonej działalności gospodarczej, pozostaje bez znaczenia dla oceny prawidłowego doręczenia decyzji wnioskodawcy. Sąd Okręgowy uznał bowiem, że ten adres jest adresem „zamieszkania”, o którym mowa w art. 42 § 1 k.p.a. W związku z tym podkreślenia wymaga, że fakt doręczenia pisma określonej osobie fizycznej w oznaczonym czasie i miejscu może być stwierdzony wtedy, kiedy jest pewne, iż otrzymała je właściwa osoba

(doręczenie nastąpiło bezpośrednio do rąk adresata - art. 42 k.p.a., tzw. doręczenie właściwe), lub kiedy spełnione zostały warunki określone w art. 43 i 44 k.p.a. (tzw. doręczenie zastępcze). Według powołanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy (art. 42 § 1 k.p.a.), a w przypadku nieobecności adresata w mieszkaniu - pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi (art. 43 zdanie pierwsze k.p.a.). Kodeks postępowania administracyjnego w sposób ścisły wyznacza miejsca, w których doręczenie jest prawnie dopuszczalne, oraz osoby fizyczne, do rąk których można dokonać zgodnego z prawem doręczenia zastępczego. W przypadku osób fizycznych jednym z miejsc, w których możliwe jest dokonanie doręczenia, jest mieszkanie adresata (art. 42 § 1 k.p.a.) Nie ma wątpliwości, że w przepisie tym jest mowa wyłącznie o mieszkaniu adresata, a nie o mieszkaniu innej osoby. Pojęcie „mieszkanie” należy przy tym odczytywać prawnie, a nie faktycznie. Mieszkaniem w rozumieniu art. 42 § 1 k.p.a. jest miejsce, w którym adresat przebywa z zamiarem dłuższego (a nie krótkotrwałego) pobytu, umożliwiającemu doręczenie mu pisma. Skutkiem naruszenia opisanych powyżej zasad jest konieczność stwierdzenia nieprawidłowości doręczenia decyzji organu rentowego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 2 czerwca 1999 r., I SA/Kr 129/98, LEX nr 39698, z 13 grudnia 1996 r., I SA/Wr 81/96, LEX nr 28361, z 10 listopada 1995 r., SA/Gd 1860/94, LEX nr 27048).

Zastrzegając, że ocena merytoryczna nie może być przedmiotem postępowania zażaleniowego, należy podkreślić za Sądem Apelacyjnym, że odwołujący się bez swej winy nie brał udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.). Argumentacja przedstawiona w zażaleniu jest nieuzasadniona, ponieważ doręczenie wnioskodawcy decyzji w innym (późniejszym) postępowaniu pozostaje bez wpływu na ocenę skuteczności doręczenia decyzji z 6 lipca 2016 r. Decyzja odmawiająca wznowienia postępowania, w którym wnioskodawca bez swej winy nie brał udziału obarczona jest więc nieusuwalną w postępowaniu sądowym wadą. Organ rentowy powinien, uznając za uzasadnioną przesłankę wznowienia postępowania, merytorycznie odnieść się do przedmiotu decyzji z 6 lipca 2016 r. a zatem do istoty sprawy.

Konglomerat powołanych okoliczności nie pozwala na zaaprobowanie wniosków wynikających z zażalenia. Po stronie organu rentowego powstał obowiązek oceny przesłanek do wznowienia postępowania, przy czym jednocześnie wydanie w tym kierunku pozytywnej decyzji daje podstawę rozpoznania dwóch połączonych ze sobą spraw, tj. jednej, dotyczącej przyczyn wznowienia, oraz drugiej – co do rozstrzygnięcia istoty sprawy (M. Jaśkowska [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, M. Jaśkowska, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, Gdańsk 2020 oraz wyrok NSA w Katowicach z dnia 16 marca 1998 r., I SA/Ka 1414/96, LEX nr 33534). Celem postępowania wyjaśniającego rozpoznawczego (art. 149 § 2 k.p.a.) jest ustalenie istnienia podstaw wznowienia postępowania oraz w razie pozytywnego wyniku tych czynności – przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w celu rozstrzygnięcia istoty sprawy będącej przedmiotem weryfikacji decyzji ostatecznej. W tym celu należy ocenić czy powód zaniechania skutecznego doręczenia decyzji może się ostać w świetle ustalonych okoliczności sprawy i czy skutki związane z powstaniem (ustaniem) jednego tytułu ubezpieczenia społecznego można oceniać przez pryzmat innej podstawy do objęcia ubezpieczeniem społecznym w myśl ustawy systemowej.

Z powyższych względów, Sąd Najwyższy oddalił zażalenie na podstawie art. 398¹⁴ w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.