

II GSK 1438/11 - Postanowienie NSA z 2012-01-11

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Krystyna Anna Stec Sędzia NSA Gabriela Jyż (spr.) Sędzia del. WSA Piotr Pietrasz Protokolant Karolina Mamcarz po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 2012 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej S. w P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z dnia 3 lutego 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 2046/10 w sprawie ze skargi S. w P. na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia [...] sierpnia 2010 r., nr [...] w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczącej ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne postanawia: 1. uchylić zaskarżony wyrok; 2. odrzucić skargę.

Uzasadnienie

Wyrokiem zaskarżonym skargą kasacyjną, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. oddalił skargę S. w P. (dalej: skarżący) na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) z dnia [...] sierpnia 2010 r., nr [...] w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji.

Sąd orzekał w następującym stanie faktycznym i prawnym:

Decyzją z dnia [...] sierpnia 2010 r., nr Prezes ZUS utrzymał w mocy własną decyzję z dnia [...] lipca 2010 r., o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ZUS Oddział w [...] Inspektorat w P. z dnia [...] stycznia 2010 r., dotyczącej M. O.

Decyzją z dnia [...] czerwca 2009 r., ZUS stwierdził o wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe, chorobowe, wypadkowe i zdrowotne M. O., zatrudnionego jako pracownik u płatnika S. w P. W wyniku wniesionego odwołania od tej decyzji Sąd Ubezpieczeń Społecznych Sądu Okręgowego w O., na wstępnym etapie badania sprawy, stwierdził o brakach w postępowaniu prowadzonym przez ZUS oraz w zaskarżonej decyzji. Z tych względów sąd powszechny zobowiązał organ rentowy do uzupełnienia braków postępowania i braków decyzji poprzez wydanie prawidłowych formalnie decyzji zgodnych z regulami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071, ze zm., dalej k.p.a.). W następstwie ponownej analizy, po uzupełnieniu braków postępowania, ZUS wydał w dniu [...] stycznia 2010 r. decyzję, którą na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 i art. 83a ust. 1 i 3 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 8 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 oraz art. 13 pkt 1 oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585, ze zm., zw. dalej u.s.u.s.), art. 154 § 1 w związku z art. 16 § 1 k.p.a. w pkt. I - uchylił decyzję z [...] stycznia 2010 r. oraz w pkt. II - stwierdził o wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalno-rentowe, chorobowe, wypadkowe i zdrowotne M. O., zatrudnionego jako pracownik u płatnika S. w P. W decyzji tej organ administracyjny przedstawił tabelę, w której określił łączną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne z tytułu umowy o pracę. Szczegółowe wyliczenie składek zawarł w załączniku do decyzji.

Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia [...] stycznia 2010 r., wystąpił skarżący, podnosząc, że zaskarżona decyzja została wydana z oczywistym naruszeniem reguł postępowania administracyjnego. Decyzją z dnia [...] lipca 2010 r., Prezes ZUS, na podstawie art. 83a ust. 2 i art. 66 ust. 5 u.s.u.s. oraz art. 157 § 3, art. 180 k.p.a. w związku z art. 123 u.s.u.s., odmówił wszczęcia

postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia [...] stycznia 2010 r. W uzasadnieniu decyzji pierwszo-instancyjnej wskazał, że od decyzji ZUS z dnia [...] stycznia 2010 r., zostało wniesione odwołanie do Sądu. Powołując się na treść art. 123 u.s.u.s. i art. 180 k.p.a. w związku z art. 83a ust. 2 u.s.u.s. Prezes ZUS stanął na stanowisku, że w przedmiotowej sprawie toczące się na skutek wniesionego odwołania postępowanie przed sądem powszechnym, jest przeszkodą procesową do wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności. Ponadto w jego ocenie nie wynika postępowania odwoławczego, ale samo jego wszczęcie poprzez wniesienie odwołania uniemożliwia stwierdzenie nieważności decyzji, również z urzędu. Organ nadzorczy wskazał również, że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych uregulowała w art. 83a ust. 2 instytucję stwierdzenia nieważności odmiennie od regulacji zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy wystąpił skarżący, powołując się na wyrok WSA w W. z dnia 5 września 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 816/08 (publ. LEX nr 522483), w którym stwierdzono, że tryb odwoławczy nie może być utożsamiany z trybem nadzwyczajnym określonym w art. 158 K.p.a., ani też skorzystania przez stronę z możliwości wzruszenia decyzji w tym trybie nie wyklucza.

Zaskarżoną decyzją z dnia [...] sierpnia 2010 r., Prezes ZUS, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., po rozpoznaniu ww. wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, utrzymał w mocy własną decyzję z dnia [...] lipca 2010 r. W uzasadnieniu decyzji drugo-instancyjnej wskazał, że od wydanej decyzji dotyczącej ustalenia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne zostało wniesione odwołanie do sądu, co stanowi przeszkodę procesową do wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności..

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożył S. w P., wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji, jako wydanej z naruszeniem przepisów prawa materialnego i obrazę prawa procesowego. W odpowiedzi na skargę Prezes ZUS wniósł o odrzucenie skargi, ewentualnie o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.) oddalił skargę. Sąd I instancji wskazał, że decyzja wydana przez ZUS ma charakter formalny, w tym znaczeniu, że nie wypowiedza się, czy decyzja odnosząca się do wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne zmieniona w trybie art. 154 § 1 k.p.a. była wadliwa materialnie, nie ocenia zatem, czy wystąpiła któraś z przesłanek nieważności i czy decyzja ta powinna zostać usunięta z obrotu prawnego na podstawie art. 156 k.p.a., lecz stwierdza, że istnieje przeszkoda procesowa do tego, aby postępowanie takie mogło się w ogóle toczyć. W związku z tym Sąd I instancji uznał, że do rozpoznania skargi na akt administracyjny, wydany w oparciu o przepisy k.p.a., do stosowania których odsyła art. 123 u.s.u.s. i która to ustawa nie stanowi w tym względzie inaczej (tj. nie wskazano w niej sądu powszechnego jako właściwego do rozpoznania sprawy), właściwy jest sąd administracyjny a nie sąd powszechny.

Sąd I instancji podał, że art. 83a ust. 2 u.s.u.s. stanowi, iż decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, wyłącznie z urzędu. Za taką zawężającą wykładnią przepisu opowiedziała się większość orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Zarówno Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2008 r., sygn. akt II GSK 240/08, jak i Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt I UK 109/09, stanęły na stanowisku, że przepis art. 83a ust. 2 pozwala na weryfikację w postępowaniu administracyjnym ostatecznych decyzji administracyjnych wyłącznie z urzędu i to pod warunkiem, że od takiej decyzji nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu powszechnego. Dalej jeszcze poszedł w wymienionym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny, dochodząc do wniosku, że omawiana konstrukcja prawna wyklucza zastosowanie art. 157 § 2 k.p.a., przewidującego wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na żądanie strony lub z urzędu. Zdaniem Sądu Wojewódzkiego pogląd ten jest trafny, gdyż przemawia za nim istotny argument wykluczenia poddania tej samej decyzji kontroli sądu powszechnego oraz kontroli administracyjnej i sądowoadministracyjnej, a także skutków kolizji

pomiędzy tymi postępowaniami.

Nie ma też zdaniem Sądu Wojewódzkiego dostatecznego powodu, aby tak ukształtowany podział właściwości pomiędzy sądem powszechnym i administracyjnym, wywodzący się z wykładni językowej i systemowej, a odnoszący się do możliwości zainicjowania przez stronę postępowania nadzwyczajnego, o którym mowa w art. 83a ust. 2 u.s.u.s., miał ulegać zmianie w sytuacji, w której nie zostało złożone odwołanie od decyzji do sądu powszechnego. Przemawia za taką wykładnią argument wynikający z porównania inicjatyw związanych z wszczęciem postępowań, o których mowa w ust. 1 i 2 omawianego przepisu. O ile bowiem w ust. 1 tego przepisu ustawodawca wprost stwierdził, że prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, to w ust. 2 tego samego przepisu w kwestii złożenia wniosku inicjującego opisane tam postępowanie przez stronę milczy, wyraźnie wskazując tylko możliwość wszczęcia takiego postępowania z urzędu. Uwzględniając zatem racjonalność ustawodawcy, nie ma podstaw do tego, aby przyjąć, iż w ramach tego samego przepisu, w jego kolejnych jednostkach redakcyjnych, ustawodawca inaczej wyrażał wolę związaną z inicjowaniem postępowań. Z tych względów nie mógł zostać uznany za trafny zarzut skargi odnoszący się do możliwości zainicjowania postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, o której mowa w art. 83a ust. 2 u.s.u.s. przez stronę.

S. w P. zaskarżył wyrok Sądu I instancji w całości domagając się jego uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenia kosztów postępowania według norm przepisanych.

W trybie art. 174 pkt 2 p.p.s.a., zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

- art. 83a ust. 2 u.s.u.s. w związku z art. 16 i art. 180 k.p.a. poprzez przyjęcie, że prowadzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest dopuszczalne wyłącznie na podstawie przepisu art. 83a ust. 2 u.s.u.s. i tylko w odniesieniu do decyzji ostatecznej w rozumieniu przepisu art. 16 k.p.a., względem której nie zostało złożone odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

a powyższe skutkuje naruszeniem:

- art. 151 p.p.s.a. w związku z art. 145 § 1 lit. c p.p.s.a. oraz z art. 83a ust. 2 u.s.u.s. i oddalenie skargi w sytuacji przeprowadzenia przez Sąd I instancji błędnej wykładni normy art. 83a wskazanej wyżej ustawy;

- art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), dalej powoływanej jako: p.u.s.a., oraz art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 83a ust. 2 u.s.u.s. poprzez ustalenie, że Prezes ZUS nie naruszył ww. przepisów oraz ustalenie, że nierozważenie przez Prezesa ZUS ostateczności decyzji, a w konsekwencji przyjęcie przez ten organ, iż art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wyłącza dopuszczalność wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji tylko dlatego, że złożono odwołanie do sądu, nie stanowi w okolicznościach rozpatrywanej sprawy naruszenia prawa mogącego mieć istotny wpływ na wynik rozstrzygnięcia, tj. nienależytą kontrolę działalności organu administracyjnego,

- naruszenie art. 157 § 2 k.p.a. przez przyjęcie, iż przepis ten w zakresie w jakim umożliwia złożenie przez stronę wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji nie ma zastosowania do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez Prezesa ZUS, które to postępowanie, w ocenie WSA, może być wszczęte jedynie z urzędu, choć ograniczenie takie, co do strony postępowania nie wynika z brzmienia jakiegokolwiek przepisu prawa;

- naruszenie art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez nierozpoznanie sprawy w jej granicach, a jedynie ograniczenie się do wskazanej w skardze podstawy prawnej, co skutkowało niezastosowaniem art. 145 § 1 lit. c p.p.s.a.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną ZUS wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Niezależnie od zarzutów przytoczonych w skardze kasacyjnej podstawowe znaczenie w tej sprawie ma kwestia, czy sprawa, w której został wydany zaskarżony wyrok, należy do właściwości sądu administracyjnego.

Stosownie bowiem do przepisu art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. nieważność postępowania zachodzi, jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna, a nieważność Naczelnny Sąd Administracyjny bierze pod rozwagę z urzędu i w tym zakresie nie jest związany granicami skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 p.p.s.a.).

Niedopuszczalność drogi sądowej w rozumieniu art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a. oznacza, iż sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpoznania sprawy, a wobec tego skarga wniesiona w takiej sprawie podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W tej sprawie skarżący S. w P. wniósł skargę na decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, którą organ odmówił wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przedmiocie wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe, chorobowe, wypadkowe i zdrowotne.

Przedmiotem sprawy jest sprawa z zakresu ubezpieczeń społecznych, a decyzja w tej sprawie została wydana na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd pierwszej instancji analizując przepis art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zajął stanowisko, że do rozpatrzenia skargi na akt administracyjny wydany w oparciu o przepisy k.p.a., do stosowania których odsyła art. 123 u.s.u.s. i która to ustawa nie stanowi w tym względzie inaczej (tj. nie wskazano w niej sądu powszechnego jako właściwego do rozpoznania sprawy), właściwy jest sąd administracyjny, a nie sąd powszechny.

Skład orzekający podziela pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt II GSK 1110/11, że stanowisko Sądu I instancji nie jest trafne. Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należą do właściwości sądów powszechnych. Od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, chociaż postępowanie przed ZUS podlega przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach (art. 180 § 1 k.p.a. i art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych).

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych należą do zakresu spraw cywilnych podlegających postępowaniu sądowemu według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1 k.p.c.).

W tych sprawach właściwy jest sąd powszechny, z wyjątkiem spraw o przyznanie świadczenia w drodze wyjątku oraz o umorzenie należności (art. 83 u.s.u.s.).

Odnosi się to także do decyzji wydanych na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. i to bez względu na to, czy rozstrzygnięcie decyzji dotyczy kwestii formalnej (procesowej), czy istoty sprawy.

Jeżeli bowiem określony rodzaj sprawy należy do zakresu spraw cywilnych, które objęte są właściwością sądu powszechnego, to w tych sprawach wyłączona jest właściwość sądów administracyjnych, a od decyzji administracyjnych wydanych w tych sprawach przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, a nie skarga na decyzję do sądu administracyjnego.

Istota rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie art. 83a ust. 2 u.s.u.s. polega na tym, że dotyczą one stosunku z zakresu ubezpieczenia społecznego także wówczas, gdy organ wydaje lub odmawia wydania rozstrzygnięcia na tej podstawie prawnej. Należy przy tym mieć na uwadze, że system odwoławczy w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych polega na tym, że na skutek

odwołania od każdej decyzji ZUS następuje przeniesienie sprawy, w której zakład wydał decyzję, na drogę postępowania sądowego przed właściwym sądem powszechnym, co oznacza, że sąd ten rozpoznaje sprawę i wydaje rozstrzygnięcie według zasad określonych w Kodeksie postępowania cywilnego.

Nie można więc podzielić poglądu Sądu I instancji, iż w rozpoznawanej sprawie sąd administracyjny jest właściwy, ponieważ zaskarżona decyzja "ma charakter formalny" w tym znaczeniu, iż nie wypowiedza się, czy kwestionowana decyzja dotycząca wysokości podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne była wadliwa materialnie.

Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., sygn. I UZP 3/10 (OSNP 2011/17-18/233), że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (organu rentowego) wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Nie jest trafne stanowisko skarżącego, z którego wynika, że w tej sprawie za dopuszczalnością i zasadnością skargi przemawia to, że żądanie stwierdzenia nieważności decyzji dotyczy nie decyzji ostatecznej, tak jak stanowi art. 83a ust. 2 u.s.u.s., ale decyzji, od której zostało wniesione odwołanie do sądu powszechnego. Okoliczność ta nie ma żadnego znaczenia, skoro z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i Kodeksu postępowania cywilnego wynika, że od każdej decyzji z zakresu ubezpieczeń społecznych przysługuje odwołanie do właściwego sądu powszechnego.

Z przedstawionych względów, skoro skarga została wniesiona w sprawie, która nie należy do właściwości sądu administracyjnego, podlega ona odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Rozpoznanie skargi i wydanie zaskarżonego wyroku nastąpiło więc z naruszeniem prawa powodującym nieważność postępowania (art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a.).

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 189 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.