

*Sygn. akt VIII U 2120/18*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 września 2018 r.

**Sąd Okręgowy w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

**w składzie:**

<b>Przewodniczący:</b>	<b>SSO Teresa Kalinka</b>
<b>Protokolant:</b>	<b>Ewa Gambuś</b>

**po rozpoznaniu w dniu** 20 września 2018 r. w Gliwicach

**sprawy** A. Z.

**przeciwko** Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z.

**o** stwierdzenie nieważności decyzji

**na skutek odwołania** A. Z.

**od decyzji** Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z.

**z dnia** 15 maja 2018 r. **nr** (...)

1) oddała odwołanie;

2) zasądza od A. Z. na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem kosztów zastępstwa radcowskiego.

(-) SSO Teresa Kalinka

Sygn. VIII U 2120 /18

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 maja 2018 roku adresowaną do A. Z. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. odmówił wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 stycznia 2018 roku. Organ rentowy wskazał, że przeprowadził postępowanie w sprawie ustalenia okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia przez A. Z. działalności gospodarczej . Pismem z dnia 1 grudnia 2017 roku poinformował w o wszczęciu postępowania , a pismem z dnia 28 grudnia 2017 roku zawiadomił o zakończeniu postępowania oraz możliwości wypowiedzenia się do zebranych dowodów i materiałów. A. Z. nie skorzystała z tego prawa

Decyzją dnia 17 stycznia 2018 roku stwierdzono, że z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności A. Z. podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnym, rentowym i wypadkowemu w okresie od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku , od 1 marca 2012 roku do 9 lipca 2012 roku, od 10 września 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku. Decyzja jest prawomocna.

Dnia 15 marca 2018 roku wpłynęło pismo z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 stycznia 2018 roku, ponieważ organ rentowy wydał decyzję nie tylko nie posiadając wszystkich niezbędnych dokumentów, ale nawet bez żadnych podstawowych informacji.

W decyzji z dnia 15 maja 2018 roku ZUS na uzasadnienie swojego stanowiska przytoczył treść art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 61a § 1 i 180 § 1 k.p.a. , Zdaniem organu rentowego wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności możliwe jest jedynie z urzędu, a nie na wniosek strony. Organ rentowy wskazał, że wydając decyzję z dnia 17 stycznia 2018 roku posiadał kompletną dokumentację uzasadniającą jej wydanie.

A. Z. w odwołaniu domagała się na uchylenia zaskarżonej decyzji zarzucając naruszenie prawa materialnego, a to art. 83 a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez przyjęcie, że postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji organu może być wszczęte ,przeprowadzone i zakończone jedynie przez sam organ, podczas gdy zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem Sądu Najwyższego postępowanie to jest wszczynane również na wniosek strony. Zastosowanie znajduje art. 81 ust. 1 ustawy systemowej. Na uzasadnienie swojego stanowiska odwołująca przytoczyła wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2013 roku sygn. III UK 49 /12 oraz II UK 364 /12. Z treści tych wyroków wynika, że zbyt daleko idące byłoby stwierdzenie iż strona zainteresowana w ogóle została pozbawiona możliwości żądania zmierzającego do stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji wydanej w sprawie z ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. zasadą jest wszczynanie postępowania na żądanie strony lub z urzędu, a w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych odpowiednie zastosowanie znajduje art. 83 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który w sposób szeroki definiuje zakres indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych , w których organ obowiązany jest wydać decyzję.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od odwołującej na rzecz organu rentowego zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Wskazał, że treść art. 83a ust. 2 w stanowi regulację szczególną w stosunku do przepisów k.p.a. Zgodnie z tym przepisem weryfikacja ostatecznej decyzji administracyjnych jest możliwa wyłącznie z urzędu, pod warunkiem że od takiej decyzji nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu powszechnego. Zdaniem organu rentowego nie jest dopuszczalne wszczęcie postępowania w sprawie nieważności ostatecznej decyzji na wniosek, a w przypadku złożenia przez stronę takiego wniosku należy wydać decyzję o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie nieważności na podstawie art. 61 a k.p.a. w związku z art. 83 a ust. 2 i artykuły 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy przytoczył na uzasadnienie swojego stanowiska orzecznictwo sądowe - sądów administracyjnych : sygn. 1 OSK 554 /08, Sądu Najwyższego III UK 49 / 12 , III KKO16 /02 oraz wyroki Sądu Apelacyjnych w Rzeszowie, Łodzi i w Katowicach.

Nadto organ rentowy podniósł , że nie znalazł podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie nieważności decyzji z dnia 17 stycznia 2018 roku, ponieważ nie doszło do naruszenia przepisów k.p.a. skutkujących nieważnością decyzji. Organ posiadał kompletną dokumentację uzasadniającą w wydanie decyzji z dnia 17 stycznia 2018 roku. Zapytanie skierowane do komórki organizacyjnej, na którym oparto zarzut nieważności stanowiło jedynie weryfikację zasadności podniesionych w rozmowie telefonicznej twierdzeń strony o podleganiu w spornym okresie ustawodawstwu słowackiemu.

### ***Sąd ustalił następujący stan faktyczny :***

W dniu 17 stycznia 2018 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. wydał decyzję, w której stwierdził że A. Z. jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą podlega obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu rentowym i wypadkowemu w okresach:

- od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku ;

- od 1 marca 2012 roku do 2 września 2012 roku ;

od 10 września 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku.

W uzasadnieniu decyzji organ rentowy powołał art. 6 ust. 1 pkt 5, art. 12 ust. 1 i art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Organ rentowy wskazał, że w związku z prowadzoną działalnością odwołująca nie zgłosiła się do ubezpieczeń ZUS od 1 października 2008 roku do 30 kwietnia 2009 roku, od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku, od 5 lipca 2011 roku do 7 września 2012 roku i od 10 września 2012 roku do 31 grudnia 2012 roku. W okresie od 1 października 2008 roku do 30 kwietnia 2009 roku odwołująca działalność gospodarczą zawiesiła, a od 5 lipca 2011 roku do 29 lutego 2012 roku podlegała ustawodawstwu słowackiemu. Decyzja uprawomocniła się. W dacie wydania decyzji rentowy dysponował pismem słowackiej instytucji ubezpieczeniowej z której wynikało, że odwołująca nie podlegała słowackiemu ubezpieczeniu społecznemu od 1 lipca 2010 roku z tytułu zatrudnienia u G. M.. Od decyzji wyłączającej ją z podlegania ubezpieczeniom społecznym na terenie Słowacji ubezpieczona wniosła apelację, na skutek której skreślono tekst „bez udziału w ubezpieczeniu chorobowym, ubezpieczeniu emerytalnym i ubezpieczeniu na wypadek bezrobocia w dniu 1 lipca 2010 roku i dodano „nieobowiązkowe ubezpieczenie chorobowe, obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne i obowiązkowe ubezpieczenie od utraty pracy w dniu 1 lipca 2010 roku zgodnie z ustawodawstwem słowackim”, co oznacza, że jej ubezpieczenie u pracodawcy G. M. został anulowany (tłumaczenie pisma z dnia 13 marca 2017 roku – akta organu rentowego). Decyzja z dnia 17 stycznia 2018 roku została doręczona odwołującej w dniu 24 stycznia 2018 roku. A. Z. nie wniosła odwołania od decyzji.

Dnia 3 kwietnia 2018 roku z do oddziału ZUS w Z. w płynęło pismo prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z pismem A. Z. z dnia 9 marca 2018 roku o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 stycznia 2018 roku. We wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji ubezpieczona zakwestionowała ją w zakresie podlegania ubezpieczeniom w okresie od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku. Odwołująca podniosła, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa a to art. 10 § 1 77 § 1 80, 107 k.p.a.. Jest zdaniem organu nie dysponując wystarczającymi informacjami nie mógł orzec o podleganiu obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w okresie od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku. Doszło do naruszenia przepisów proceduralnych i to w sposób rażący. Organ rentowy wydał decyzję bez przeprowadzenia dowodów obligatoryjnych w danej sprawie. A. Z. w dniu 26 kwietnia 2018 roku odebrała zawiadomienie o wszczęciu postępowania w części dotyczącej podlegania ubezpieczeniom społecznym za okres od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku. Została pouczone, że może złożyć pisemne oświadczenie w powyższej sprawie w terminie siedmiu dni. Takie oświadczenie nie zostało złożone. W dniu 15 maja 2018 roku wydano zaskarżoną decyzję.

Sąd ustalił stan faktyczny na podstawie akt organu rentowego i dał wiarę dokumentom zgromadzonym przez ZUS. Wynika z nich, że organ rentowy dysponował informacją o prawomocnym zakończeniu postępowania w zakresie podlegania ubezpieczeniom na terenie Słowacji przez A. Z.. Ubezpieczona nie posiadała wiedzy o toczącym się postępowaniu na terenie Słowacji. Gdyby taką wiedzę dysponowała nie złożyłaby wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji.

### **Sąd zważył co następuje:**

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Z orzecnictwa sądowego wynika, że sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania o nieważności decyzji administracyjnej ale przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednie przepisy k.p.a. rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie bądź nieistnienie wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2014 roku sygn. II UK 242/13.). W sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji sąd nie może poszukiwać rozstrzygnięcia w przepisach postępowania administracyjnego, lecz orzeczenie powinno wskazywać w swojej podstawie właściwe przepisy prawa materialnego.

Sąd nie zgadza się ze stanowiskiem organu rentowego, że podstawą do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o przepis art. 83a ust. 2 ustawy z dnia 3 października 1998 roku nie może być wniosek strony. Organ rentowy wydaje decyzję w oparciu o przepisy art. 83a ust. 2 ustawy systemowej, a stronom przysługuje odwołanie do sądu. Oznacza to, że strona zainteresowana przed wydaniem decyzji może składać wnioski o wszczęcie

postępowania z urzędu. W przeciwnym razie nawet w oczywistych sytuacjach wydania ostatecznych decyzji wadliwych i niedostrzeżenia tego błędu przez organ rentowy strona byłaby pozbawiona prawa do inicjowania wszczęcia z urzędu stosownego postępowania.

W niniejszej sprawie ZUS odmawiając wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji uznał, że A. Z. nie może być inicjatorką takiego postępowania. ale sąd nie jest związany uzasadnieniem decyzji.

Zgodnie z uchwałą 7 sędziów NSA w Warszawie z 11 czerwca 2013 roku sygn. 1 OPS 1/13 od decyzji ostatecznej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, w tym odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

W niniejszej sprawie nie było sporu co do tego, że właściwym do rozpoznania sprawy był sąd ubezpieczeń społecznych. Podstawowe zasady trybu odwoławczego dotyczą wszystkich decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie indywidualnych spraw, z wyjątkami wymienionymi enumeratywnie w ustawie systemowej. W tej materii wypowiadały się sądy administracyjne i Sąd Najwyższy. ( np. uchwała 7 sędziów NSA w Warszawie z 11 czerwca 2013 roku sygn. 1 OPS 1 / 13 , wyrok SN 242/13)

Pojęcie "decyzji w przedmiocie nieważności decyzji" jest szersze od nieważności decyzji", a zatem może być bez wątplenia odniesione do odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, bo jest to rozstrzygnięcie w przedmiocie nieważności decyzji. Stosownie do art. 83b ust. 1 ustawy systemowej, Zakład wydaje decyzje także w takich przypadkach, które według Kodeksu postępowania administracyjnego załatwiane są postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie. Odmowa wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji w postępowaniu administracyjnym następuje w formie postanowienia (art. 61a § 1 k.p.a.). Postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, wobec czego, stosownie do przytoczonego wyżej art. 83b ust. 1 ustawy systemowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje w tym zakresie decyzję, która jest decyzją w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.

Art. 83a. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych stanowi:

1. Prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie.
2. Decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.
3. W sprawach rozstrzygniętych orzeczeniem właściwego sądu Zakład, na podstawie dowodów lub okoliczności, o których mowa w ust. 1:
  - 1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo lub określającą zobowiązanie, jeśli jest to korzystne dla zainteresowanego;
  - 2) występuje do właściwego sądu z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo nie istnieje lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji.

Wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji i jej zmiana byłoby uzasadnione, gdyby decyzja z dnia 17 stycznia 2018 roku obarczona była takimi wadami prawnymi, które powodowałyby jej nieważność i która wymagałaby stwierdzenia z urzędu przez organ rentowy (stosownie do art. 83a ust. 2 ustawy systemowej). Zdaniem Sądu organ rentowy dysponował materiałem, który pozwalał, a wręcz nakładał na organ rentowy wydanie decyzji w przedmiocie podlegania ubezpieczeniom społecznym A. Z. w okresie od 1 lipca 2010 roku do 31 października 2010 roku. Posiadał

pismo słowackiej instytucji ubezpieczeniowej o wyłączeniu jej z ubezpieczeń na terenie Słowacji. Ubezpieczona została prawidłowo pouczona o wszczęciu postępowania w dniu 18 grudnia 2017 roku, o prawie do wypowiedzenia się w zakresie podlegania ubezpieczeniom - również w spornym okresie. Z tego prawa nie skorzystała. Decyzja została prawidłowo doręczona. Sąd zwraca uwagę, że od decyzji, której unieważnienia żądała wnioskodawczyni przysługiwał środek odwoławczy do właściwego sądu, z którego A. Z. nie skorzystała, mimo prawidłowego pouczenia. W konsekwencji nie można uznać, aby tryb odwoławczy wskazany w art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mógł być stosowany w miejsce kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowym na skutek odwołania od decyzji organu rentowego stwierdzającej brak podstaw do wszczęcia postępowania w stwierdzenie nieważności decyzji. Stosownie do art. 477<sup>14</sup> k.p.c.: § 1. Sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia. § 2. W przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego lub zaskarżone orzeczenie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności i orzeka co do istoty sprawy. Sąd I instancji nie może uchylić decyzji w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji do ponownego rozpoznania. Odwołanie jako bezpodstawne oddalono. Sąd nie znalazł podstaw do podważenia stanowiska organu rentowego w zakresie braku podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji. Wskazano, że ZUS posiadał kompletną dokumentację uzasadniającą wydanie decyzji w dniu 17 stycznia 2018 roku.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 kpc uznając, że sprawa dotyczyła podlegania ubezpieczeniom społecznym. ( § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych.)

(-) SSO Teresa Kalinka