

Sygn. akt II GSK 942/24



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 października 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Andrzej Skoczylas

Sędzia NSA

Marcin Kamiński

Sędzia NSA

Dorota Dąbek (spr.)

po rozpoznaniu w dniu **10 października 2024 r.**
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej
skargi kasacyjnej **Rzecznika Praw Obywatelskich**
od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**
z dnia **20 września 2023 r.** sygn. akt **VI SA/Wa 3762/23**
w sprawie ze skargi **Rzecznika Praw Obywatelskich**
na decyzję **Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia**
z dnia **7 kwietnia 2023 r.** nr **365/2023/Ub**
w przedmiocie **ustalenia podlegania obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego**

- 1. uchyla zaskarżony wyrok w całości,**
- 2. uchyla zaskarżoną decyzję w całości.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wiktoria Łuszczuk

Sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

I.

Wnioskiem z dnia 17 maja 2012 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w [REDAKTION] zwrócił się do Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia o ustalenie w jakim okresie płatnik składek [REDAKTION] (dalej: zainteresowany, uczestnik) powinien podlegać ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej na podstawie wpisów do ewidencji działalności gospodarczej Prezydenta Miasta [REDAKTION]

Dyrektor Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: organ I instancji) decyzją z 21 czerwca 2012 r., [REDAKTION] stwierdził istnienie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego zainteresowanego z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej w okresach:

- od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 5 lutego 2001 roku (wpis do ewidencji działalności gospodarczej Prezydenta Miasta [REDAKTION])

- od dnia 6 lutego 2001 roku do nadal (wpis w CEIDG przeniesiony z ewidencji działalności gospodarczej Prezydenta [REDAKTION]).

Zainteresowany wniósł odwołanie od tej decyzji.

Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: Prezes NFZ, organ II instancji) decyzją nr 1082/2012/Ub z 6 grudnia 2012 r. uchylił w całości ww. decyzję z 21 czerwca 2012 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji.

Organ I instancji decyzją z dnia 15 stycznia 2013 r., [REDAKTION] stwierdził istnienie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego zainteresowanego z tytułu prowadzenia działalności pozarolniczej w okresach:

- od dnia 1 stycznia 1999 roku do dnia 5 lutego 2001 roku (wpis do ewidencji działalności gospodarczej Prezydenta [REDAKTION]);

- od dnia 6 lutego 2001 roku do 27 czerwca 2012 r. (wpis w CEIDG przeniesiony z ewidencji działalności gospodarczej Prezydenta [REDAKTION]).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych w [REDAKTION] zawiadomieniem z 5 sierpnia 2016 r., działając na podstawie art. 65 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: k.p.a), przekazał według właściwości rzeczowej Dyrektorowi Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia wniosek zainteresowanego z 19 lipca 2016 r., w którym zainteresowany żądał ponownego przeanalizowania okresu

prowadzonej przez niego działalności gospodarczej i który został zakwalifikowany przez ZUS jako wniosek o wznowienie postępowania.

Organ I instancji postanowieniem z 8 września 2016 r. [REDAKTOWANO] odmówił wznowienia postępowania w sprawie dotyczącej objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym zainteresowanego.

Prezes NFZ po rozpoznaniu zażalenia, postanowieniem z 2 listopada 2018 r. (nr 133/2018/Ub) utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie organu I instancji.

Zainteresowany wniósł na to postanowienie skargę do WSA w Warszawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 3/19, oddalił skargę zainteresowanego (wyrok prawomocny).

II.

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: skarżący, RPO), działając na prawach prokuratora, w dniu 22 listopada 2021 r. wniósł do organu I instancji sprzeciw od decyzji z 15 stycznia 2013 r., [REDAKTOWANO] żądając wznowienia z urzędu postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

Organ I instancji postanowieniem z 21 grudnia 2021 r., nr [REDAKTOWANO] wznowił postępowanie i decyzją z 9 marca 2022 r., [REDAKTOWANO], odmówił uchylecia decyzji z 15 stycznia 2013 r., nr [REDAKTOWANO].

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że z dokumentów przedstawionych przez zainteresowanego wynika, że w okresie od 1 sierpnia 2005 r. do 31 grudnia 2012 r. zainteresowany figurował w ewidencji podatników jako osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej. Organ wskazał również, że kwestia wznowienia postępowania podlegała weryfikacji sądownoadministracyjnej i została zakończona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 3/19, oddalającym skargę na odmowę wznowienia postępowania z uwagi na brak podstaw do wznowienia postępowania.

RPO wniósł odwołanie od tej decyzji wskazując m.in., że w jego ocenie żądanie zgłoszone w sprzeciwie nie jest objęte zakresem mocy wiążącej wyroku WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 3/19, bowiem przedmiotem zaskarżenia w tamtej sprawie było postanowienie o odmowie wznowienia postępowania, a nie decyzja o odmowie uchylecia ostatecznej decyzji.

Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia decyzją z 7 kwietnia 2023 r., po rozpatrzeniu odwołania wniesionego przez RPO, uchylił zaskarżoną decyzję w całości

i odmówił uchylenia decyzji organu I instancji z 15 stycznia 2013 r., [REDAKTOR]. Jako podstawę prawną zaskarżonej decyzji wskazano art. 102 ust. 5 pkt 24 w związku z art. 109 ust. 5 i 6 oraz art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, ze zm.; dalej: ustawa o świadczeniach), w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia funkcjonowania ochrony zdrowia w związku z epidemią COVID-19 oraz po jej ustaniu (Dz. U. poz. 1493, dalej: ustawa COVID-19) oraz art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 5, art. 151 § 1 pkt 1 oraz art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.

Prezes NFZ wskazał, że zarówno postanowienie Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z 21 grudnia 2021 r., jak i decyzja Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z 9 marca 2022 r., wydane zostały z naruszeniem przepisów o właściwości, co powinno skutkować stwierdzeniem ich nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Prezes NFZ wskazał bowiem, że w okresie przypadającym pomiędzy uprawomocnieniem się decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z 15 stycznia 2013 r., a wniesieniem sprzeciwu przez RPO w dniu 22 listopada 2021 r., zmianie uległa ustawa o świadczeniach w zakresie właściwości rzeczowej organów Funduszu. Na podstawie art. 4 pkt 52 ustawy COVID-19 w art. 109: a) w ust. 1 i 4 wyrazy „Dyrektor oddziału wojewódzkiego Funduszu” zastąpiono wyrazami „Prezes Funduszu”, b) ust. 5 otrzymał brzmienie: „5. Decyzja Prezesa Funduszu wydana w sprawach, o których mowa w ust. 1, jest ostateczna i przysługuje od niej skarga do sądu administracyjnego”. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy COVID-19: „Do postępowań, o których mowa w art. 42d, art. 42f art. 42i, art. 50 ust. 18, art. 109 ust. 5 i art. 109a ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu dotychczasowym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem ust. 2”. Ustawa COVID-19 została uchwalona 14 sierpnia 2020 r., ogłoszona w dniu 31 sierpnia 2020r., natomiast zaczęła obowiązywać od 1 września 2020 r.

Prezes NFZ stwierdził, że zakończone decyzją Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z siedzibą w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013 r. postępowanie w sprawie objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym zainteresowanego zostało wszczęte i zakończone przed wejściem w życie ustawy COVID-19, dlatego też nie znajduje zastosowania w sprawie przepis przejściowy art.

40 ust. 1 ustawy COVID-19 statuujący obowiązek dyrektorów oddziałów wojewódzkich Funduszu do prowadzenia postępowań wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy COVID-19. Organem właściwym do rozpoznania sprzeciwu RPO z dnia 22 listopada 2021 r. jest zatem Prezes Funduszu, a nie Dyrektor Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia. RPO skierował więc sprzeciw do Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia będącego organem niewłaściwym. Zgodnie z art. 65 k.p.a. obowiązkiem Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia było powiadomienie RPO o zmianie przepisów i rozpatrzenie sprawy na podstawie posiadanego pełnomocnictwa jako Prezes Funduszu. Wobec rozpatrzenia sprawy przez Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia doszło do naruszenia przepisów o właściwości, a wydane w ten sposób rozstrzygnięcie dotknięte jest wadą nieważności.

Prezes NFZ wskazał, że nie jest jednak władny do stwierdzenia nieważności decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 9 marca 2022 r. na podstawie art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., ponieważ RPO wniósł skutecznie odwołanie od decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 9 marca 2022 r., co w oparciu o jednolite stanowisko judykatury i doktryny przesądza o primacie postępowania odwoławczego nad postępowaniem prowadzonym w trybie nadzoru i prowadzi do konstatacji, że powinnością Prezesa NFZ jest wydanie rozstrzygnięcia reformatoryjnego w celu usunięcia z obrotu prawnego tej wadliwej decyzji zgodnie z art. 138 k.p.a. Prezes NFZ nie dokonuje w tym zakresie oceny prawidłowości stanowiska merytorycznego przedstawionego przez Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia w ww. decyzji, a jedynie przesądza o wyeliminowaniu wadliwej decyzji z obrotu prawnego właśnie w ramach rozstrzygnięcia reformatoryjnego.

Prezes NFZ uznał się jako właściwy do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, wskazując na prawne regulacje wynikające z ustawy o COVID-19 skutkujące zmianą sposobu rozpatrywania spraw prowadzonych na podstawie art. 109 ustawy o świadczeniach i zmiany pierwotnego dwuinstancyjnego trybu postępowania na tryb jednoinstancyjny ze wskazaniem Prezesa Funduszu jako organu rozpatrującego sprawy. Stwierdzenie nieważności decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia oraz

rozstrzygnięcie merytoryczne Prezesa NFZ jako organu właściwego winno zostać dokonane w ramach jednego aktu administracyjnego.

Prezes NFZ nie podzielił stanowiska RPO przedstawionego w sprzeciwie i podtrzymanego w odwołaniu z 14 marca 2022 r. W ocenie Prezesa NFZ, w prowadzonym przez organ I instancji postępowaniu prawidłowo ustalono, że zainteresowany prowadził pozarolniczą działalność i z tego tytułu podlega obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego – w decyzji z 15 stycznia 2013 r. organ I instancji szczegółowo przedstawił przebieg postępowania oraz dokonał analizy prawnej. Zdaniem Prezesa NFZ rozstrzygnięcie organu I instancji oparte zostało na zgromadzonym materiale dowodowym, a wskazany w decyzji okres objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym zainteresowanego jest tożsamy z okresami wskazanymi we wpisach do ewidencji działalności gospodarczej. Prezes NFZ nie zgodził się z prezentowanym przez RPO stanowiskiem, bowiem RPO pomija okoliczności towarzyszące wydaniu decyzji z dnia 15 stycznia 2013 r., w szczególności w zakresie zapewnienia zainteresowanemu przez organ I instancji możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu oraz zagwarantowania zainteresowanemu uprawnień wynikających z art. 10 k.p.a., z których zainteresowany nie skorzystał, również w odniesieniu do możliwości przedstawiania dowodów mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie w jego sprawie. Informacje podane w zaświadczeniu Naczelnika Urzędu Skarbowego były znane zainteresowanemu przez cały czas postępowania prowadzonego przez organ I instancji, jednakże zainteresowany nie przedstawił ich organowi.

Zdaniem Prezesa NFZ, w odniesieniu do spraw dotyczących dopuszczalności wznowienia postępowania stanowisko doktryny i judykatury jest niejednoznaczne, ponieważ z jednej strony w komentarzach wskazuje się, że przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. może mieć zastosowanie, gdy spełnione są łącznie trzy przesłanki: - ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody, istotne dla sprawy, są nowe, - istnieją "nowe okoliczności faktyczne", "nowe dowody" w dniu wydania decyzji ostatecznej, - "nowe okoliczności faktyczne", "nowe dowody", nie były znane organowi, który wydał decyzję". Z drugiej jednak strony w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się na negatywne dla strony konsekwencje związane z niezgłoszeniem organowi okoliczności i dowodów znanych jej w trakcie trwania postępowania administracyjnego. Organ powołał się na pogląd wyrażony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt VI SA/Wa 3/19

wskazujący, że zainteresowany złożył wniosek o wznowienie postępowania po ponad trzech latach od daty doręczenia ostatecznej decyzji organu I instancji, a więc z naruszeniem art. 148 § 1 k.p.a., a jednocześnie informacje podane w przedstawionym przez zainteresowanego zaświadczeniu Naczelnika Urzędu Skarbowego były znane zainteresowanemu przez cały czas postępowania prowadzonego przez organ i zainteresowany mógł je przedstawić.

Mając powyższe na uwadze, Prezes Funduszu odmówił uchylenia decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z siedzibą w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie stwierdzenia istnienia obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego [REDAKTOWANE]. Zdaniem Prezesa NFZ ustalenia i wyjaśnienia dotyczące postępowania skutkującego wydaniem decyzji przez Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia z siedzibą w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013 r. skłaniają do konstatacji, że w postępowaniu zakończonym decyzją ostateczną nie zaistniała kwalifikowana wada procesowa o której mowa w art. 145 § 1 k.p.a. W takim przypadku obowiązkiem organu jest wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a., na mocy którego odmawia uchylenia decyzji dotychczasowej.

III.

Skargę na tę decyzję wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 20 września 2023r., sygn. akt II GSK 942/24, oddalił skargę RPO na ww. decyzję Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 7 kwietnia 2023 r. [REDAKTOWANE]

Odnosząc się do kwestii właściwości organów Sąd wskazał na brzmienie art. 150 § 1 k.p.a. oraz art. 4 pkt 52 ustawy COVID-19 i uznał, że to Prezes NFZ był właściwy w sprawie. Organ prawidłowo uchylił zatem wadliwe rozstrzygnięcie Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ na podstawie art. 138 k.p.a. w sytuacji, gdy stwierdzenie nieważności decyzji Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ było niemożliwe z uwagi na pierwszeństwo postępowania odwoławczego wszczętego odwołaniem wniesionym przez RPO przed postępowaniem nadzwyczajnym.

Odnosząc się do kwestii postanowienia z 21 grudnia 2021 r. Dyrektora Małopolskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia o wznowieniu postępowania Sąd uznał, że naruszenie prawa nie było istotne w sprawie.

Postanowienie o wszczęciu postępowania jest tylko aktem procesowym, nierozstrzygającym sprawy wznowienia postępowania, a jedynie otwierającym postępowanie w sprawie. Zatem postanowienie o wszczęciu postępowania wywiera jedynie skutki procesowe i nie przesądza o bycie prawnym decyzji ostatecznej.

Przechodząc do merytorycznego rozpatrzenia sprawy Sąd wskazał, że zainteresowany, po ostatecznym zakończeniu postępowania, przedstawił informacje i dokumenty, w tym zaświadczenie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w [REDAKTOWANE] z których wynikało, że od dnia 1 sierpnia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. figurował w ewidencji podatników jako osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej. W związku z tym Sąd podzielił stanowisko Prezesa NFZ, że materiały te nie mogły stanowić przesłanki do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w przedmiotowej sprawie. Zaświadczenie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego [REDAKTOWANE] wydane zostało w 2016 r., zatem nie istniało w dniu wydania decyzji ostatecznej. Co do istnienia nowych okoliczności faktycznych, w ocenie Sądu Prezes NFZ słusznie zauważył, że w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji z 15 stycznia 2013 r. zapewniono zainteresowanemu możliwość czynnego udziału w postępowaniu oraz zagwarantowano uprawnienia wynikające z art. 10 k.p.a. Informacje podane w zaświadczeniu Naczelnika Urzędu Skarbowego były znane zainteresowanemu przez cały czas postępowania prowadzonego przez organ, jednakże zainteresowany nie przedstawił ich w toku postępowania.

Sąd I instancji wskazał, że również w wydanym w sprawie ze skargi zainteresowanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 kwietnia 2019 r., sygn. VI SA/Wa 3/19, oddalającym skargę na postanowienie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 2 listopada 2018 r. w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania stwierdzono, że „wskazywana przez skarżącego jako „nowa” okoliczność, że zainteresowany figurował w ewidencji podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie od 10 stycznia 2005 r. do 31 lipca 2005 r., natomiast od 1 sierpnia 2005 r. do 31 grudnia 2012 r. figurował jako osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, co potwierdzało złożone przez stronę zaświadczenie wydane przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w [REDAKTOWANE] z dnia 18 lipca 2016 r. a także (...) dokumenty księgowe nie była brana pod uwagę przez organ w postępowaniu „głównym” zakończonym wydaniem decyzji ostatecznej wyłącznie z powodu nieujawnienia tej informacji organowi przez samego zainteresowanego (skarżącego) jest pozbawiona znaczenia

prawnego "nowej okoliczności faktycznej". W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zaakcentował także, że "Skarżący złożył wniosek po ponad 3 latach od daty doręczenia ostatecznej decyzji organu I instancji a informacje podane w przedmiotowym zaświadczeniu były znane zainteresowanemu przez cały czas postępowania prowadzonego przez ten organ. Natomiast skarżący, co również wynika z akt, nie skorzystał w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji ostatecznej z prawa zagwarantowanego przez ustawodawcę w art. 10 k.p.a., respektowanego przez organ".

Sąd I instancji zauważył, że RPO słusznie podnosi, że wyrok ten nie ma mocy wiążącej w przedmiotowej sprawie, bowiem nie ocenia istnienia podstaw wznowienia. Niemniej jednak Sąd podziela przytoczone wyżej stanowisko wyrażone w tym orzeczeniu.

Wobec powyższego Sąd stwierdził, że Prezes NFZ zasadnie uznał, że w sprawie nie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji z 15 stycznia 2013 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., gdyż zainteresowany nie przedstawił nowych dowodów i okoliczności, których by organ nie znał w rozumieniu tego przepisu i zasadnie orzekł na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Organ dostatecznie wyczerpująco zbadał istotne okoliczności faktyczne, zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.) i ocenił je bez przekraczania granic swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.), zaś uzasadnienie zaskarżonej decyzji odpowiada wymogom art. 107 § 3 k.p.a.

IV.

RPO skargą kasacyjną zaskarżył powyższy wyrok WSA w całości.

Na podstawie art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023., poz. 259 ze zm., dalej: p.p.s.a.) zaskarżonemu wyrokowi zarzucono, że

(1) został wydany z naruszeniem przepisów prawa materialnego, tj. art. 151 § 1 pkt 2 w zw. z 145 § 1 pkt 5 i w zw. z art. 7 i art. 8 § 1 k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że w sytuacji wznowienia postępowania administracyjnego z urzędu, ewentualna wiedza strony o okolicznościach faktycznych powołanych jako podstawa wznowienia, wyklucza uchylenie kwestionowanej w postępowaniu nadzwyczajnym decyzji (przesłanka wznowieniowa nie zachodzi).

W oparciu o art. 174 pkt 2 p.p.s.a., zaskarżonemu wyrokowi zarzucono, że

(2) został wydany z mającym wpływ na wynik sprawy naruszeniem art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 151 § 1 pkt 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 5 i w zw. z art. 7 i art. 8 § 1 k.p.a. poprzez oddalenie skargi na decyzję odmawiającą uchylenia decyzji ostatecznej po wznowieniu postępowania w sytuacji zaistnienia podstawy wznowienia postępowania.

Mając powyższe na względzie, RPO wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości, rozpoznanie skargi RPO na decyzję Prezesa NFZ i jej uwzględnienie.

Jednocześnie na podstawie art. 176 § 2 in fine p.p.s.a. RPO oświadczył, że zrzeka się rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej RPO przedstawił argumentację uzasadniającą zarzuty skargi kasacyjnej.

V.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes NFZ wniósł o jej oddalenie, zasądzenie od skarżącego na rzecz Prezesa NFZ kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym.

VI.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty są zasadne, dlatego została ona uwzględniona.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelnny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 p.p.s.a. - może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą i nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich ani w inny sposób korygować.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadnie zarzucono w skardze kasacyjnej, że wadliwa była dokonana przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładnia art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. polegająca na przyjęciu, że w sytuacji wznowienia postępowania administracyjnego z urzędu wiedza strony o okolicznościach faktycznych powołanych jako podstawa wznowienia wyklucza uchylenie kwestionowanej w postępowaniu nadzwyczajnym decyzji, gdyż w takim przypadku nie zachodzi przesłanka wznowieniowa.

Wznowienie postępowania ma charakter nadzwyczajny, dotyczy bowiem kontroli zgodności z prawem wydanej decyzji ostatecznej. Jest instytucją procesową pozwalającą na ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, gdy postępowanie prowadzące do jej wydania było dotknięte kwalifikowaną wadą procesową. Przesłanki wznowienia postępowania są określone ustawowo w sposób enumeratywny, są zatem ograniczone jedynie do tych wymienionych w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa i 145b k.p.a.) i w innych ustawach szczególnych. Dodatkowe przesłanki mogą być wprowadzane tylko w drodze ustawowej (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 1984r., sygn. akt SA/Ka 13/84, CBOSA). Zasadniczo te przesłanki wznowieniowe mogą być skutkiem dwojakiego rodzaju przyczyn: braku znajomości stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie lub braku obiektywności tego postępowania. Przyczyny te mogą dotyczyć zarówno okoliczności sprzed wydania decyzji (art. 145 § 1 pkt 1–6 k.p.a.), jak i po jej wydaniu (art. 145 § 1 pkt 7-8 k.p.a.).

Jedną z tych enumeratywnie wymienionych w ustawie przesłanek jest sporna w niniejszej sprawie przesłanka z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., który przewiduje, że „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję”. Przesłanka ta należy do pierwszej z wymienionych grup, to znaczy jest przesłanką wynikającą z braku znajomości stanu faktycznego przez organ prowadzący postępowanie co do okoliczności sprzed wydania decyzji.

Przystępując do oceny zgodności z prawem zaakceptowanej przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładni przez organ przepisu przewidującego tę przesłankę należy na wstępie podkreślić, że wykładnia art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a nie może mieć

charakteru rozszerzającego, dotyczy bowiem wyjątku od wynikającej z art. 16 § 1 k.p.a. zasady trwałości decyzji ostatecznych.

Przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wymaga kumulatywnego spełnienia następujących warunków: nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody muszą być istotne dla sprawy oraz musiały one istnieć już wcześniej tj. w chwili wydawania decyzji ostatecznej i być „dla organu nowe tylko dlatego, że nie były mu wcześniej znane” (por. np. wyrok NSA z 17 maja 2000 r., sygn. akt I SA/Lu 9/00, LEX nr 51768), tzn. zostały ujawnione wobec organu po wydaniu decyzji ostatecznej.

W art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. ustawodawca posługując się kategorią „nowych okoliczności faktycznych” oraz „nowych dowodów”, użył alternatywy zwykłej, a nie koniunkcji. Przesłanka wznowieniowa wystąpi zatem wówczas, gdy wprowadzisz nowe dowody zostaną ujawnione po wydaniu decyzji, lecz równocześnie zostaną ujawnione nowe istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, o których nie wiedział organ w chwili wydawania decyzji. Nowa okoliczność istotna dla sprawy to taka okoliczność, która mogła mieć wpływ na odmienne rozstrzygnięcie sprawy (por. wyrok NSA z 20 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1112/17, LEX nr 2676447; także wyrok WSA w Łodzi z 11 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1064/19, LEX nr 2854758). Ujawnienie się nowych, a istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych może być rezultatem przeprowadzenia dowodów bądź ujawnienia się dowodów po wydaniu decyzji, dotyczących faktów mających miejsce przed wydaniem decyzji, które są istotne dla sprawy, a nie były znane organowi w momencie jej podejmowania. Przesłanka wznowieniowa zachodzi zatem także wtedy, gdy wprowadzisz nowe dowody powstaną po wydaniu decyzji, ale ujawnione równocześnie zostaną wynikające z nich nowe istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, o których organ w chwili wydawania decyzji nie wiedział (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 maja 2024 r., sygn. akt II SA/GI 155/24, LEX nr 3722021). Nowe okoliczności, o jakich mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., przedstawiają określony stan faktyczny i prawny, istniejący w chwili wydawania przez organ decyzji ostatecznej, lecz nieznanymi organowi, mający wpływ na status prawny strony, tj. zakres jego praw i obowiązków, a w konsekwencji na treść merytorycznego rozstrzygnięcia. Jeżeli okoliczności te i dowody powstały po dacie wydania ostatecznej decyzji, nie będą mogły stanowić przesłanki wznowieniowej, a zatem nie będą mogły stanowić – po wznowieniu postępowania - podstawy do oceny stopnia, zakresu, jak i skutków ewentualnego ich wpływu na treść danej decyzji (por. m.in. wyrok NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 986/09, LEX nr 746382)

Okolicznością, na którą powołuje się zainteresowany oraz skarżący kasacyjnie Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadniając wniosek o uchylenie decyzji we wznowionym z urzędu postępowaniu, jest potwierdzona zaświadczeniem Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w [REDAKTOWANO] okoliczność figurowania zainteresowanego w ewidencji podatników jako osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej od 1 sierpnia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2012 r. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jest to nowa okoliczność w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., którą należy zakwalifikować jako przesłankę wznowieniową, która powinna stanowić w niniejszej sprawie podstawę do oceny stopnia, zakresu oraz skutków ewentualnego jej wpływu na treść decyzji z dnia 15 stycznia 2013 r., [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] stwierdzającej istnienie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego zainteresowanego. Okoliczność ta spełnia bowiem wymagane ustawą wymogi przesłanki przewidziane w art. 154 § 1 pkt 5 k.p.a.

Po pierwsze, niesporne w sprawie jest, że ta okoliczność zarejestrowania zainteresowanego w ewidencji podatników jako osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej od dnia 1 sierpnia 2005 r. do dnia 31 grudnia 2012 jest istotna dla sprawy, dotyczy ona bowiem faktu mającego wpływ na treść decyzji.

Po drugie, niesporne w sprawie jest również, że ta okoliczność istniała w dacie podejmowania decyzji. Wprawdzie zaświadczenie organu o istnieniu tej okoliczności wydane zostało w 2016r., a więc po dacie wydania decyzji z 2013 r., ale potwierdza ono istnienie okoliczności sprzed daty decyzji. Utrwalony zaś jest w orzecznictwie pogląd, że w takiej sytuacji sam dowód nie może być traktowany jako przesłanka wznowieniowa, gdyż nie istniał w dniu wydania decyzji, „jednak za podstawę taką można uznać nowe okoliczności faktyczne (fakty) z niego wynikające” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 8 kwietnia 2009r., sygn. akt IV SAWr 63/09, LEX nr 558731).

Po trzecie, okoliczność figurowania zainteresowanego w ewidencji podatników jako osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej od dnia 1 sierpnia 2005r. do dnia 31 grudnia 2012 r., spełnia też, zdaniem NSA, wbrew stanowisku organu i Sądu pierwszej instancji, przewidziany w k.p.a. wymóg okoliczności „nieznanej organowi”.

Podkreślenia wymaga, że organ nie kwestionuje, że w dacie wydawania decyzji nie była mu ta okoliczność znana. Swoje stanowisko o niezakwalifikowaniu tej nowej

dla niego okoliczności jako przesłanki wznowieniowej wywodzi jedynie z tego, że ta okoliczność była znana samemu zainteresowanemu i nie poinformował o niej organu.

Takie stanowisko jest niezasadne. Podkreślenia wymaga, że z literalnego brzmienia przepisu art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. jednoznacznie wynika, że przesłankę wznowieniową stanowi okoliczność nieznana w dacie wydawania decyzji organowi, a nie przesłanka nieznana w dacie wydawania decyzji stronie. Przyjęty przez organ i Sąd w tej sprawie pogląd jest więc sprzeczny z wykładnią literalną tego przepisu.

Pogląd organu i Sądu, że nieznana organowi okoliczność istniejąca już w dacie wydawania decyzji nie może być kwalifikowana jako przesłanka wznowieniowa z tego powodu, że strona o niej wiedziała i nie poinformowała o niej organu, a więc – jak w tej sprawie przyjął organ i Sąd - nie skorzystała z możliwości czynnego udziału w postępowaniu, pomimo że nie została pozbawiona tego prawa i organ prawidłowo w tej sprawie zastosował art. 10 k.p.a., jest również sprzeczny z wykładnią celowościową i systemową art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Uznanie za prawidłową wykładni przyjętej przez organ i Sąd oznaczałoby bowiem w istocie wprowadzenie dodatkowych elementów do ustawowej przesłanki wznowieniowej, nieprzewidzianych ustawą, a więc do niemającej oparcia w prawie, niedopuszczalnej, rozszerzającej wykładni tego przepisu.

Po pierwsze, oznaczałoby to bowiem wprowadzenie do tej ustawowo określonej przesłanki wznowieniowej dodatkowego wymogu, że okoliczność ta była nieznana nie tylko organowi, ale również stronie. Taka rozszerzająca wykładnia przesłanki wznowieniowej, a więc stanowiącej wyjątek od zasady trwałości decyzji ostatecznych, jest niedopuszczalna.

Po drugie, konsekwencją stanowiska organu i Sądu, że niemożliwe jest w tej sprawie traktowanie okoliczności potwierdzonej zaświadczeniem jako przesłanki wznowieniowej z tego powodu, że zainteresowany wiedząc o niej, nie powiadomił o niej organu, wprowadza dodatkowy element do ustawowej przesłanki wznowieniowej w postaci winy strony. Tymczasem art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. odnosi się jedynie do wiedzy organu, nie ma w nim natomiast mowy nie tylko o wiedzy, ani tym bardziej o winie strony. Gdyby ustawodawca zamierzał taki warunek wprowadzić jako element przesłanki wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 5, zrobiłby to wyraźnie, tak jak to zrobił odwołując się do kwestii winy strony w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Takiego odwołania do winy nie ma jednak w pkt 5, co należy wyraźnie podkreślić.

Należy w tym miejscu odwołać się również do treści art. 273 § 2 p.p.s.a., który przesłankę wznowieniową w postępowaniu sądowoadministracyjnym konstruuje używając sformułowania, że są to takie okoliczności faktyczne lub środki dowodowe, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a „z których strona nie mogła skorzystać”, odnosi się zatem do wiedzy i możliwości strony, a nie organu. Podkreślenia jednak wymaga, że brzmienie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. jest inne niż art. 273 § 2 p.p.s.a., względy wykładni systemowej zewnętrznej nakazują zatem odczytać z tych przepisów normy o różnej treści.

W orzecznictwie podkreśla się, że brak wiedzy organu o nowych okolicznościach może wystąpić bez względu na przyczyny tej niewiedzy, bowiem wystarczy jedynie, że z badanego przez organ materiału dowodowego nie wynikały okoliczności faktyczne lub dowody, których istnienie ujawniono później, po wydaniu decyzji ostatecznej (por. m.in. wyrok NSA w Warszawie z 5 listopada 1998 r., sygn. akt III SA 1226/97, LEX nr 35503; wyrok NSA z 9 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1256/10, LEX nr 744959; wyrok WSA w Białymstoku z 20 października 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 451/16, LEX nr 2147065; por. też wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt III FSK 3344/21, LEX nr 3180395). Podkreśla się, że „Przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. brzmi jednoznacznie i nie uzależnia wznowienia postępowania od przyczyn, dla których odnaleziony dowód organowi znany nie był” (wyrok WSA w Krakowie z 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 132/19, LEX nr 2655678). Nie są zatem istotne przyczyny tej niewiedzy organu o faktach (dowodach), a więc to czy ujawnione nowe okoliczności nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotnie w wyniku zaniedbań (np. niedokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego), czy bez jego winy, z innych powodów (por. wyrok NSA z 27 stycznia 1984 r., sygn. akt SA/Wr 649/83, ONSA 1984/1, poz. 7; wyrok NSA z 24 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 2246/16, LEX nr 2463012), a więc na przykład – jak w tej sprawie przyjął organ i Sąd – z powodu nieprzekazania mu wiedzy o tych okolicznościach przez samą stronę. Należy podzielić pogląd, że te ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody muszą „być nieznanne organowi wydającemu tę decyzję oraz stronie lub będąc znanymi stronie - zostać po raz pierwszy przez nią zgłoszone” (wyrok NSA z 19 maja 2022 r., sygn. akt I GSK 2509/18, LEX nr 3369034), bowiem „Do nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów, o których mowa w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. należy zaliczyć okoliczności lub dowody nowo odkryte lub po raz pierwszy zgłoszone przez stronę” (wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. akt III FSK 3344/21, LEX nr 3180395). Z

przepisu tego nie wynika bowiem, aby "nieznajomość" nowych dowodów lub nowych okoliczności faktycznych w dacie wydania decyzji ostatecznej dotyczyła także strony, a nie tylko organu (por. wykładnię tak samo brzmiącego sformułowania w art. 240 § 1 pkt 5 o.p. m.in. w wyrokach NSA z 28 lipca 2023 r., sygn. akt II FSK 108/21; z 24 sierpnia 2022 r., sygn. akt III FSK 692/22; z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II FSK 1299/19, z 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II FSK 45/20, z 9 lutego 2022 r., sygn. akt I FSK 1556/18). Także w doktrynie podkreśla się, że pojęcie nowych okoliczności i dowodów należy rozumieć wąsko, zarówno jako dowody i okoliczności nowo odkryte, jak i po raz pierwszy zgłoszone przez stronę (B. Adamiak [w:] Komentarz, 2022, komentarz do art. 145, pkt V).

Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że - wbrew twierdzeniu organu i Sądu pierwszej instancji - nie ma podstaw do takiej wykładni art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., która prowadziłaby do odkodowania z niego dodatkowego wymogu, by te nowe okoliczności i dowody nie były znane w dacie wydawania decyzji także stronie i wykluczenia uznania za przesłankę wznowienia sytuacji, w której strona o danej okoliczności wiedziała w dacie wydawania decyzji.

Uwzględniając powyższe należy zatem uznać, że niezgodny z prawem był zaakceptowany przez Sąd pogląd organu, że w niniejszej sprawie była podstawa do odmowy uchylenia decyzji ostatecznej po wznowieniu postępowania z powodu niezastnienia podstawy wznowienia postępowania. W tej sprawie doszło do zarzucanego skargą kasacyjną naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 151 p.p.s.a., gdyż z powodu błędnej wykładni art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. doszło do niewłaściwego zastosowania 151 § 1 pkt 1 k.p.a. Zasadnie zatem zarzucił skarżący kasacyjnie Rzecznik Praw Obywatelskich, że zaskarżony wyrok oraz zaskarżona decyzja naruszały naruszenie tych przepisów.

Mając powyższe na uwadze NSA uznał, że kontrolowany wyrok nie odpowiada prawu i powinien podlegać uchyleniu. Ponieważ zdaniem NSA zaktualizowały się określone przepisem art. 188 p.p.s.a. przesłanki rozpoznania skargi na zaskarżoną decyzję, NSA rozpoznał tę skargę uznając ją za zasadną, co skutkowało jej uwzględnieniem na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. i uchyleniem zaskarżonej decyzji.

Ponownie rozpoznając sprawę organ powinien uwzględnić zawartą w niniejszym wyroku wykładnię art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i dokonać oceny stopnia, zakresu oraz skutków ewentualnego wpływu powołanej przez zainteresowanego okoliczności figurowania w ewidencji podatników jako osoby fizycznej nieprowadzącej działalności

gospodarczej od dnia 1 sierpnia 2005r. do dnia 31 grudnia 2012 r. tj. przesłanki wznowieniowej przewidzianej w art. 154 § 1 pkt 5 k.p.a., na treść decyzji z dnia 15 stycznia 2013 r. [REDACTED] stwierdzającej istnienie obowiązku ubezpieczenia zdrowotnego zainteresowanego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wiktoria Łuszczuk

Sekretarz sądowy