

Sygn. akt III AUz 58/16

## POSTANOWIENIE

Dnia 26 sierpnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie - Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	<b>SSA Beata Górska (spr.)</b>
Sędziowie:	<b>SSA Urszula Iwanowska</b> <b>SSA Edyta Buczkowska - Żuk</b>

po rozpoznaniu w dniu 26 sierpnia 2016 r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy **H. B.**

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

**o przywrócenie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania**

na skutek zażalenia organu rentowego

na postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt VI U 996/15

**p o s t a n a w i a :**

**uchylić zaskarżone postanowienie oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i sprawę przekazać Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. do ponownego rozpoznania.**

SSA Urszula Iwanowska SSA Beata Górska SSA Edyta Buczkowska-Żuk

Sygn. akt III A Uz 58/16

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Szczecinie postanowieniem z dnia 26 kwietnia 2016r. na podstawie art. 464 § 1 k.p.c. w zw. z art. 127 k.p.a. przekazał odwołanie H. B. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S. z dnia 23 września 2015r. odmawiającej przywrócenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, do rozpoznania Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w W..

Rozstrzygnięcie Sądu I instancji wydane zostało w oparciu o następujący stan faktyczny i rozważania prawne.

H. B. w dniu 29 listopada 2013 r. złożyła wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, który to wniosek Sąd Apelacyjny w Szczecinie wyrokiem z dnia 30 czerwca 2015 r. przekazał organowi rentowemu do rozpoznania.

W dniu 23 września 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał decyzję, w której odmówił ubezpieczonej prawa do przywrócenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, powołując się na przepisy art.58, 59 § 1 k.p.a. w zw. z art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2016r. , poz. 963, ze zm.) – zwanej dalej ustawą systemową. W decyzji zamieszczono pouczenie o możliwości odwołania się do Sądu Okręgowego w Szczecinie za pośrednictwem Oddziału ZUS.

H. B. pismem z 23 października 2015 r. odwołała się od powyższej decyzji, wnosząc o jej uchylenie i przywrócenie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania z jednoczesnym wydaniem orzeczenia, że ZUS jest zobowiązany do wypłaty jej emerytury za okres od 22.11.2012 r. do 30.10.2013 r. Pełnomocnik organu rentowego wniósł o oddalenie odwołania.

W oparciu o tak poczynione ustalenia faktyczne Sąd Okręgowy przywołując art. 476 § 2 i § 3 k.p.c. i art. 83 ust. 1 i ust. 2 ustawy systemowej, podniósł, że nie została wymieniona w tych przepisach decyzja o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, a nadto nie jest rozstrzygnięciem merytorycznym, a tylko stricte formalnym, opartym wyłącznie na przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro zaś decyzja ta nie mieści się w katalogu spraw wymienionych w art. 476 § 2 k.p.c. i art.83 ustawy systemowej, to nie poddaje się ocenie Sądu ubezpieczeń społecznych. Przedmiotem postępowania toczącego się przed sądem okręgowym – sądem ubezpieczeń społecznych nie może być bowiem wyłącznie badanie kwestii proceduralnych związanych ze stosowaniem przez organ rentowy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W ocenie Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie nie znajduje zastosowania pogląd prawny wyrażony uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011r., (sygn. I UZP 3/10, opubl. OSNP 2011/17-18/233), mającej moc zasady prawnej, zgodnie z którą od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Kompetencja ta oznacza – w ocenie Sądu Najwyższego jednocześnie, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale - przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego - rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego. Dalej Sąd Okręgowy podniósł, że rozstrzygnięcie niniejszej sprawy nie będzie zmierzać do ustalenia istnienia lub nieistnienia wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego, ponieważ zaskarżona decyzja dotyczy wyłącznie odmowy przywrócenia ubezpieczonej terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania. Sąd w orzeczeniu kończącym sprawę mógłby zatem albo przywrócić ubezpieczonej termin do złożenia skargi albo odmówić przywrócenia tego terminu. Nie mógłby natomiast przyznać ubezpieczonej prawa do wypłaty emerytury za okres od 22 listopada 2012 r. do 30 października 2013 r., ponieważ skarga ubezpieczonej o wznowienie postępowania w sprawie wypłaty tejże emerytury nie została jeszcze rozpoznana przez organ rentowy (postępowania nie wznowiono), a odwołanie ubezpieczonej dotyczące decyzji organu rentowego odmawiającej ubezpieczonej wypłaty emerytury za ten właśnie okres Sąd Apelacyjny oddalił prawomocnie wyrokiem z dnia 30 czerwca 2015 r. Przywracanie terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania nie należy do kognicji sądu ubezpieczeń społecznych. Sąd ten dokonuje merytorycznej, a więc uwzględniającej przepisy prawa materialnego, kontroli prawidłowości decyzji organu rentowego, która w tej konkretnej sprawie nie może mieć miejsca. Sąd Okręgowy podniósł, że organem właściwym do rozpoznania niniejszej sprawy jest Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie bowiem z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji, przy czym – w myśl § 2 tego przepisu - właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Stosownie do przepisu art. 66 ust 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w stosunku do terenowych jednostek organizacyjnych Zakładu jest Prezes Zakładu.

**Zażalenie na to postanowienie wniosła ubezpieczona i organ rentowy.**

Organ rentowy zarzucił naruszenie art. 476 k.p.c. w związku z art. 83b ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych polegające na błędnym jego zastosowaniu i przyjęciu, że rozpoznanie odwołania od decyzji organu rentowego w przedmiocie odmowy przywrócenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania, nie jest sprawą ubezpieczeniową w rozumieniu powołanego przepisu i nie może być merytorycznie rozpoznana przez Sąd. W oparciu o te zarzuty wniósł o przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Szczecinie VI Wydziałowi Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych i z ostrożności procesowej, o odstąpienie od obciążenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kosztami postępowania zażaleniowego.

W uzasadnieniu pełnomocnik organu podniósł, że w przedmiotowej sprawie wbrew twierdzeniu Sądu Okręgowego znajduje zastosowanie Uchwała Sądu Najwyższego z 23 marca 2011r. sygn. I UZP 3/10, bowiem w jej uzasadnieniu Sąd Najwyższy podniósł, że jedynym środkiem odwoławczym od decyzji organu rentowego jest odwołanie do sądu, które przenosi rozpatrzenie roszczeń, co do których organ rentowy wydał decyzje, na drogę postępowania przed sądem powszechnym. Zdaniem skarżącego organu, w każdym przypadku decyzja jako nie wymieniona w art. 83 ust.4 ustawy systemowej, jest indywidualną decyzją wskazaną w art. 83 ust. 1 w/w ustawy, od której przysługuje odwołanie do sądu wszczynające postępowanie cywilne.

H. B. w swym zażaleniu wniosła o uchylenie postanowienia Sądu Okręgowego i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy poprzez wydanie orzeczenia przywracającego jej termin do złożenia wniosku o wypłatę emerytury za okres od 22 listopada 2012 do 30 października 2013r. i uznanie jej wniosku z dnia 29 listopada 2013r. jako złożonego w terminie. Wniosła również o wypłatę świadczenia emerytalnego za okres wyżej wskazany, ponieważ jej zdaniem jest bezspornie udowodnione, że uchybienie terminu nastąpiło nie z jej winy tylko przez usprawiedliwione okoliczności uwzględnione przez ustawodawcę (przede wszystkim choroba), a nie wypłacenie jej świadczenia jest niezgodne z przepisami prawa i Konstytucją.

#### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Zażalenie ubezpieczonej i organu rentowego zasługiwało na uwzględnienie, prowadząc tym samym do orzeczenia kasatoryjnego, choć Sąd Apelacyjny nie podzielił w pełni argumentów zaprezentowanych w przedmiotowych środkach zaskarżenia. Sąd Odwoławczy dokonał również oceny prawnej odmiennej od przyjętej przez Sąd I instancji i nie zaaprobował również stanowiska wyrażonego w pisemnych motywach zaskarżonego orzeczenia, że przepisy art. 127 § 2 k.p.a. i art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2016r. , poz. 963, ze zm.) – zwanej dalej ustawą systemową - przewidują możliwość wniesienia środka odwoławczego do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jako organu wyższego stopnia. Przepisy art. 127 § 1, § 2 k.p.a., art. 180 k.p.a. i art. 181 k.p.a., jak również art. 118 ust. 7 w zw. z art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity opubl. w Dz. U. z 2016r. poz. 887) - zwanej ustawą emerytalną, czy art. 83 ust. 2 i ust. 3, ust. 7 w zw. z art. 123 ustawy systemowej, nie przewidują dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, ani określają administracyjnego organu odwoławczego, w sprawie z wniosku ubezpieczonej z dnia 29.11.2013r. o wznowienie wypłaty wstrzymanego świadczenia emerytalnego. Regulacja art. 66 ust. 5 ustawy systemowej dotyczy natomiast sytuacji, nie mającej miejsca w niniejszej sprawie, gdy od decyzji jednostki terenowej ZUS (oddziału) nie służy odwołanie do sądu powszechnego. Nie obejmuje więc spraw o wypłatę wstrzymanego świadczenia emerytalnego. Nadto, rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego stricte formalne, oparte na Kodeksie postępowania administracyjnego, nie mieści się w katalogu spraw wymienionych w art. 476 § 2 k.p.c. i art. 83 ustawy systemowej. Nie podlega zatem ocenie sądu ubezpieczeń społecznych. Przedmiotem postępowania sądowego nie może być bowiem wyłącznie badanie kwestii proceduralnych związanych ze stosowaniem przez organ rentowy przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, w obecnym składzie, w niniejszej sprawie należało przyjąć, że pismo ubezpieczonej z dnia 29.11.2013r. (data wpływu do ZUS) nie stanowi wniosku o przywrócenie terminu do złożenia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego, lecz jest także wnioskiem o wypłatę świadczenia, w tym za okres sprzed daty złożenia tego pisma. Ubezpieczona

we wniosku wyraźnie bowiem oświadczyła, że domaga się wznowienia wypłaty świadczenia wraz ze świadczeniami zaległymi i należnymi odsetkami. W ocenie Sądu Odwoławczego nie było podstaw do przyjmowania wykładni oświadczenia woli ubezpieczonej wbrew treści jej pisma. Nieprawidłowe było wydanie decyzji co do części żądania i pominięcie przez organ kwestii zwrotu świadczenia za okres sprzed daty złożenia wniosku. Poprzestanie bowiem na rozpoznaniu wniosku o przywrócenie terminu i procedury mającej zmierzać do wzruszenia decyzji ostatecznej w drodze wznowienia postępowania, gdy organ rentowy przyjął, że ubezpieczona przekroczyła miesięczny termin z art. 145a k.p.a., nie stanowi merytorycznego załatwienia sprawy. Należy podnieść, że pomimo wielomiesięcznego toku postępowań, nadal nie rozpoznano merytorycznie wniosku ubezpieczonej z dnia 29 listopada 2014r., co do całości zgłoszonego w nim żądania. Organ rentowy, znając treść wniosku ubezpieczonej z dnia 29.11.2013r., powinien był wypowiedzieć się co do wniosku o przywrócenie terminu, zgodnie ze wskazaniem Sądu Apelacyjnego w sprawie o sygn. III AUa 859/14, ale też jednocześnie wypowiedzieć się merytorycznie, dokonując przy tym samodzielnej oceny żądania wypłaty wstrzymanych świadczeń za okres, który dotychczas nie był przedmiotem rozstrzygnięcia. Decyzja powinna bowiem zmierzać przede wszystkim do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, z wniosku o wypłatę świadczenia. Rozstrzygnięcie natury formalnej, wynikające z decyzji z dnia 23.09.2015r., pozostaje przy tym są poza zakresem rozpoznania przez Sąd ubezpieczeń społecznych, który orzeka o prawach lub obowiązkach stron na podstawie właściwych przepisów prawa materialnego (por. wyroki Sądu Najwyższego z 9 października 2014 r., II UK 594/13, niepubl.; z 6 sierpnia 2014 r., II UK 523/13, niepubl.; z 2 grudnia 2009 r., I UK 189/09, OSNP 2011 nr 13-14, poz. 187; z 3 grudnia 2013 r., I BU 10/13, niepubl.; z 28 października 2009 r., I UK 132/09, niepubl.; z 17 maja 2007 r., III UK 6/07, niepubl.). Chodzi więc o rozstrzygnięcie merytoryczne, co do istoty żądania, które będzie można następnie zbadać po wydaniu decyzji organu rentowego i jej ewentualnym zaskarżeniu. Sądy pracy i ubezpieczeń społecznych nie mają ograniczać się do kwestii proceduralnych, gdyż orzekają co do istoty. Należy przy tym podnieść, że decyzje organów rentowych nie są niewzruszalne, czyli dopuszczalne jest ponowne ustalenie kwestii świadczenia z tytułu ubezpieczenia emerytalnego po uprawomocnieniu się decyzji wstrzymującej wypłatę świadczenia. Sąd Apelacyjny podnosi, że Sąd ubezpieczeń społecznych nie zastępuje organu rentowego i nie wydaje decyzji za organ rentowy, a jedynie bada czy decyzja wydana przez organ jest prawidłowa. Badanie to określone jest treścią wniosku ubezpieczonego, zgłoszonego przed ZUS, czy przedmiotem sprawy wszczętej z urzędu, a następnie wydaną decyzją.

W postępowaniu wywołanym odwołaniem do Sądu pracy i ubezpieczeń społecznych sąd ten rozstrzyga o prawidłowości zaskarżonej decyzji (art. 477<sup>14</sup> § 2 i art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.) w granicach jej treści i przedmiotu. Zgodnie bowiem z art. 476 § 2 k.p.c. sprawą z zakresu ubezpieczeń społecznych jest sprawa w której wniesiono odwołanie od decyzji organu rentowego. Wskutek zatem odwołania Sąd ubezpieczeń społecznych rozstrzyga o prawidłowości decyzji, a zakres i przedmiot tego rozpoznania wyznaczany jest przez treść aktu administracyjnego (zaskarżonej decyzji). Rozstrzygnięcie sądu odnosi się do zaskarżonej decyzji, co oznacza, że przedmiot osądu może stanowić tylko stan rzeczy rozpoznany przez organ rentowy w wydanej decyzji (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lutego 2007 r., III UZ 1/07, OSNP 2008/7-7/117 i z dnia 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15/601, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 maja 2011 r., sygn. II UK 360/10, LEX nr 901610). Wielokrotnie było również podnoszone w orzecznictwie Sądu Najwyższego, że Sąd nie działa w zastępstwie organu rentowego, w związku z czym nie ustala ab initio prawa do świadczenia, jego wysokości, kwestii wstrzymania wypłaty, i choć samodzielnie oraz we własnym zakresie rozstrzyga wszelkie kwestie związane

z prawem lub wysokością świadczenia objętego decyzją, to jego rozstrzygnięcie odnosi się do zaskarżonej decyzji. Przeniesienie sprawy na drogę sądową przez wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego ogranicza się do okoliczności uwzględnionych w decyzji, a między stronami spornych; poza tymi okolicznościami spór nie może zaistnieć. Sąd Apelacyjny podnosi, że Sądy ubezpieczeń społecznych rozpoznają odwołania od decyzji organu rentowego w trybie procedury cywilnej wynikającej z przepisów kodeksu postępowania cywilnego, nie procedury administracyjnej, a to oznacza, że pod orzecznictwo tych Sądów powszechnych poddawane są spory między organem rentowym a ubezpieczonym, lecz jedynie w ich merytorycznym zakresie; innymi słowy sądy powszechne orzekają na gruncie prawa materialnego przy zastosowaniu procedury cywilnej. Oceniają treść merytoryczną decyzji i jej materialnoprawne konsekwencje dla ubezpieczonej. Decyzja zatem musi nadawać się do jej merytorycznego

rozpoznania w kontekście żądania ubezpieczonej. Sąd I instancji nie może przy tym poprzestać na ocenie formalnoprawnych czynności organu rentowego.

Sąd Apelacyjny, orzekając w drugiej instancji, zawsze musi samodzielnie dokonać jurydycznej oceny żądania oraz skonfrontować ją z zaskarżonym orzeczeniem oraz stojącymi za nim motywami i stosownie do wyników tych ustaleń, zastosować właściwe przepisy prawa materialnego, stanowiące podstawę zapadłego rozstrzygnięcia, lecz oceny tej może dokonać tylko w granicach zaskarżonej decyzji. W sądowym postępowaniu drugo instancyjnym przedmiot rozpoznania sprawy sądowej nadal bowiem wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. I UK 357/10, LEX nr 863946). W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie ma zatem zastosowania w sprawie uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23.03.2011r. I UZP 3/10, opubl. w OSNP z 2011, Nr 17-18, str. 233, Lex nr 738185, w której zajęto stanowisko, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach k.p.a. , rozpoznaje istotę sprawy, która stanowi istnienie albo nieistnienie wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego decyzją organu rentowego.

Rozstrzygnięcie sądu odnosi się bowiem do zaskarżonej decyzji, a to oznacza, że przedmiot osądu może stanowić tylko stan rzeczy rozpoznany przez organ rentowy w wydanej decyzji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 2 lipca 2015 r., sygn. III AUa 870/14, Lex nr 1843105).

W niniejszej sprawie, z wniosku ubezpieczonej z dnia 29.11.2013r. (k.144 akt emerytalnych), organ rentowy winien zatem wydać decyzję merytoryczną co do zgłoszonego w nim żądania w części dotychczas nie rozpoznanej. Dopiero wówczas, Sąd ubezpieczeń społecznych będzie mógł wypowiedzieć się co do meritum sprawy i ubezpieczonej będzie zagwarantowane prawo do sądu.

Mając na uwadze powyższą ocenę prawną, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. orzekł jak w sentencji postanowienia.

SSA Urszula Iwanowska SSA Beata Górka SSA Edyta Buczkowska - Żuk