

Sygn. akt III AUa 936/15

## WYROK

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 maja 2016 r.

**Sąd Apelacyjny w Lublinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych**

w składzie:

Przewodniczący - Sędzia	SA Barbara Mazurkiewicz-Nowikowska
Sędziowie:	SA Elżbieta Czaja (spr.) SO del. do SA Katarzyna Antoniak
Protokolant: protokolant sądowy Joanna Malena	

po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2016 r. w Lublinie

sprawy J. B.

z udziałem Stowarzyszenia (...) w L.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w L.

o odmowę wszczęcia postępowania

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w L.

od wyroku Sądu Okręgowego w Lublinie

z dnia 10 lipca 2015 r. sygn. akt VII U 2224/14

**zmienia zaskarżony wyrok i oddala odwołania.**

Katarzyna Antoniak Barbara Mazurkiewicz-Nowikowska Elżbieta Czaja

**Sygn. akt III AUa 936/15**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 sierpnia 2014 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. na podstawie art. 61a § ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 roku, poz. 267) odmówił J. B. wszczęcia postępowania w związku ze złożonym w dniu 12 sierpnia 2014 roku wnioskiem o zwrot nadpłaconych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz Fundusz Pracy i FGŚP na podstawie art. 6a i art. 6d ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 roku, poz. 1442 ze zm.).

Decyzją z dnia 11 września 2014 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. ponownie odmówił J. B. wszczęcia postępowania w związku ze złożonym w dniu 8 września 2014 roku wnioskiem o zwrot nadpłaconych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz Fundusz Pracy i FGŚP powołując te same podstawy prawne rozstrzygnięcia co w decyzji z dnia 29 sierpnia 2014 roku. W odwołaniu od wskazanych decyzji J. B. nie zgodził się z nimi i wnosił o podjęcie czynności celem rzetelnego rozliczenia przez organ rentowy należności z tytułu składek.

W odpowiedzi na odwołania organ rentowy wnosił o ich oddalenie.

Wyrokiem z dnia 10 lipca 2015 roku Sąd Okręgowy w Lublinie zmienił zaskarżone decyzję i zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych w L. do wszczęcia postępowania w przedmiocie wniosków J. B. z 14 sierpnia 2014 roku i 8 września 2014 roku.

Podstawą wyroku były następujące ustalenia:

Decyzją z dnia 13 marca 2013 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. stwierdził, że J. B. podlegał obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym i wypadkowemu jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą nie mająca ustalonego prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, dla której podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne stanowi zadeklarowana kwota nie niższa niż 60 % kwoty przeciętnego wynagrodzenia od dnia 22 grudnia 2004 roku.

Decyzją z dnia 18 maja 2011 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. odmówił J. B. zwrotu z tytułu nienależnie opłaconych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego i Fundusz Pracy. Od wskazanej decyzji J. B. odwołał się, a postępowanie przed Sądem Okręgowym w Lublinie VII Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jest zawieszona na podstawie art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c.

W dniu 14 sierpnia 2014 roku J. B. złożył w organie rentowym pismo zawierające żądanie unieważnienia decyzji z dnia 13 marca 2013 roku powołując okoliczności, świadczące w jego ocenie, o uchybieniach Zakładu. Rozpoznając wniosek organ rentowy w dniu 29 sierpnia 2014 roku wydał zaskarżoną decyzję, powołując się na przepis art. 61a § 1 k.p.a. i wskazując, że toczące się przed Sądem Okręgowym w Lublinie postępowanie w sprawie odmowy zwrotu na podstawie decyzji wydanej przez Zakład w dniu 18 maja 2011 roku stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania i rozpoznania kolejnego wniosku w sprawie, w której nie zapadło rozstrzygnięcie.

W dniu 8 września 2014 roku J. B. złożył kolejne pismo do organu rentowego. Ponownie wnosił o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 13 marca 2013 roku, podnosząc okoliczności, zgodnie ze stanowiskiem wnioskodawcy świadczące o nieprawidłowościach w procedowaniu Zakładu i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Rozpoznając wniosek Zakład w dniu 11 września 2014 roku wydał kolejną zaskarżoną decyzję, która została uzasadniona argumentami, które legły u podstaw decyzji z dnia 29 sierpnia 2014 roku.

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie decyzji oraz wniosków z dnia 18 sierpnia 2014 roku i 8 września 2014 roku, znajdujących się w aktach Zakładu oraz dokumentów znajdujących się w aktach sprawy o sygn. VII U 531/12. Ich autentyczność w toku procesu nie była kwestionowana przez strony.

Sąd uznał, że odwołania J. B. są zasadne.

Sąd odniósł się do zakresu przedmiotu sporu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w związku z wniesieniem odwołania od decyzji organu rentowego. Kwestia ta dotyczy oznaczenia zakresu żądanej ochrony prawnej i wiąże się z dyrektywą zakazu wyrokowania sądu co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem bądź też zasądzania ponad żądanie (art. 321 § 1 k.p.c.). W orzecznictwie sądowym w tej kwestii wypracowano stanowisko, że zakres i przedmiot rozpoznania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznacza przedmiot decyzji organu rentowego i żądanie zgłoszone w odwołaniu wniesionym do sądu gdyż sąd, rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego, rozstrzyga o zasadności odwołania w granicach wyznaczonych zakresem samego odwołania

oraz treścią zaskarżonej decyzji. Ostatecznie treść decyzji wyznacza maksymalne granice rozpoznania sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Sąd nie może "tylko" wyjść poza te granice (mogłoby to bowiem naruszać zakaz wyrokowania obok czy ponad żądanie), toteż odwołujący się nie może żądać czegoś, o czym organ rentowy nie zdecydował (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2010 roku, III UK 75/09). O tym więc, jaki przedmiot - ze względu na zakres faktyczny i prawny decyzji - ma postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, rozstrzyga stwierdzenie, że sąd orzeka o prawidłowości (zasadności) decyzji, czyli jej zgodności z prawem i ze stanem faktycznym. Mając na względzie powyższe oraz biorąc pod uwagę treść zaskarżonych decyzji istotą sporu nie rozpoznawanej sprawie była ocena zasadności odmowy wszczęcia przez Zakład postępowania w sprawie wniosków z dnia 18 sierpnia 2014 roku oraz z dnia 8 września 2014 roku.

W uzasadnieniach zaskarżonych decyzji Zakład powoływał się na przepis art. 61a § 1 k.p.a. jak podstawę rozstrzygnięcia w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie złożonych przez J. B. w dniu 14 sierpnia 2014 roku oraz 8 września 2014 roku wniosków, w których żądał unieważnienia decyzji z dnia 13 marca 2013 roku oraz podnosił szereg okoliczności, w jego ocenie świadczących o wadliwości działania Zakładu i KRUS. Organ rentowy w obu zaskarżonych decyzjach podnosił okoliczność toczenia się przed Sądem Okręgowym w Lublinie postępowania w sprawie odmowy zwrotu składek w rozpoznaniu odwołania J. B. od decyzji Zakładu z dnia 18 maja 2011 roku.

Zgodnie z treścią powołanego przepisu gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, tj. wszczęcia postępowania, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. W orzecznictwie i literaturze przedmiotu wypracowany został pogląd uznający za „inne uzasadnione przyczyny”, o których stanowi cytowany przepis, wniesienie żądania w sprawie, w której toczy się postępowanie przed właściwym organem władzy publicznej, w tym sądem powszechnym. Z tego względu powołana przez organ rentowy przyczyna odmowy wszczęcia postępowania w sprawie z powołanych wniosków z teoretycznego punktu widzenia nie jest pozbawiona zasadności, jednakże nie znajduje praktycznego zastosowania w stanie faktycznym sprawy. Pogląd taki zdaniem Sądu w pełni uzasadnia dokłada analiza złożonych przez J. B. pism złożonych do ZUS, z których treści nie można wyprowadzić, jak to uczynił organ rentowy, jednoznacznego wniosku, że wnioskodawca żąda zwrotu składek na ubezpieczenia społeczne, już będącego przedmiotem rozpoznania przez Sąd Okręgowy w Lublinie w sprawie o sygn. akt VII U 531/12 z odwołania od decyzji z dnia 18 maja 2011 roku, o zwrot nadpłaconych składek. Działanie pozwanego Zakładu należało uznać za noszące znamię swego rodzaju automatyzmu w rozpoznawaniu zgłaszanych wniosków przez J. B., który uprzednio zgłaszał już żądania względem organu rentowego, co zakończyło się wydaniem decyzji administracyjnych i odwołaniem od nich do sądu powszechnego. Zdaniem Sądu obowiązkiem Zakładu była dokłada analiza złożonych wniosków w celu dokładnego sprecyzowania zawartych w nich żądań lub żądania i rozpoznania ich w ramach postępowań administracyjnych, w taki sposób aby w pełni zrealizować prawo obywatela do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Nie bez znaczenia w ocenie Sądu Okręgowego pozostaje okoliczność, że postępowanie w sprawie, na którą w zaskarżonych decyzjach powołuje się pozwany Zakład, z odwołania J. B. od decyzji z dnia 18 maja 2011 roku jest zawieszona. Nastąpił znaczny upływ czasu od daty wydania tej decyzji a złożeniem przedmiotowych pism do organu rentowego.

Z tych względów zaskarżone decyzje z dnia 29 sierpnia 2014 roku oraz z dnia 11 września 2014 roku należało uznać za przedwczesne i pozbawione podstaw. Zasadna jest zmiana zaskarżonych decyzji i zobowiązanie pozwanego ZUS do wszczęcia postępowania w przedmiocie wniosków J. B. z dnia 14 sierpnia 2014 roku oraz z dnia 8 września 2014 roku.

Z uwagi na powyższe Sąd zmienił zaskarżone decyzje i na mocy wyżej wskazanych przepisów oraz art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

Od tego wyroku apelację wniósł organ rentowy – Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. zaskarżając wyrok w całości.

Wyrokowi zarzucał:

- naruszenie prawa materialnego art. 61 a § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 roku k.p.a. poprzez nakazanie organowi rentowemu wszczęcie postępowania w przedmiocie wniosków J. B.z 14 sierpnia 2014 roku i 8 września 2014 roku gdy tymczasem zaskarżone decyzje wydane zostały w oparciu o wnioski z dnia 12.08.2014 roku i inny wniosek z tej samej daty tj. z dnia 08 września 2014 roku,
- naruszenie art. 233§1k.p.c. poprzez dokonanie wadliwych ustaleń faktycznych i przyjęcie przez Sąd błędnej hipotezy, że strona pozwana nie rozpoznała wskazanych w sentencji wniosków,
- naruszenia art. 321§ 1 k.p.c. poprzez wyrokowanie ponad przedmiot decyzji organu i żądanie zawarte we wnioskach w oparciu o które wydane zostały zaskarżone decyzje,
- sprzeczność ustaleń Sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Skarżący wnosił o zmianę wyroku i oddalenie odwołania.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył:

Apelacja jest zasadna.

Zaskarżone w niniejszym postępowaniu decyzje organu rentowego wydane zostały na skutek wniosków J. B.z dnia 12.08.2014 roku i 8.09.2014 których w domagał się zwrotu nadpłaconych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego oraz Fundusz Pracy i FGŚP (decyzja z dnia 29 sierpnia 2014 roku dotyczyła odmowy wszczęcia postępowania w związku ze złożonym w dniu 12 sierpnia 2014 roku wnioskiem o zwrot nadpłaconych składek, zaś decyzja z dnia 11 września 2014 roku, dotyczyła odmowy wszczęcia postępowania w związku ze złożonym w dniu 8 września 2014 roku wnioskiem, który również dotyczył zwrotu nadpłaconych składek).

W uzasadnieniu obu decyzji organ rentowy powołał się na to, że przed Sądem Okręgowym w Lublinie toczy się postępowanie w sprawie odmowy zwrotu składek na podstawie decyzji wydanej przez zakład w dniu 18 maja 2011 roku i złożenie kolejnego wniosku w sprawie w której nie zapadło rozstrzygnięcie stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania i skutkuje zgodnie z art. 61 kpa odmową jego wszczęcia.

W złożonym odwołaniu wnioskodawca wskazał też, że zaskarża wyżej wymienione decyzje, oznaczając ich daty i symbol.

Rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego, który zmieniając decyzje nakazał Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych wszczęcie postępowania w przedmiocie wniosków J. B.z dnia 14 sierpnia 2014 roku i 8 września 2014 roku jest więc oczywiście wadliwe i w żaden sposób nie koresponduje, nie tylko z treścią zaskarżonych decyzji, lecz również wniosków na skutek których zostały wydane oraz złożonych odwołań. Wnioski z dnia 12 sierpnia 2014 roku i 8 września 2014 roku znajdują się w aktach rentowych (tom II), a ich treść wskazuje na istotę żądania - zwrotu pieniędzy - składek których jak wskazuje wnioskodawca zwrotu domagał się już maju 2011 roku.

Natomiast wnioski J. B.z dnia 14 sierpnia 2014 roku i inny wniosek z dnia 8 września 2014 roku dotyczyły odmiennej materii – stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 13.03.2013 roku. W odniesieniu do w/w wniosków Zakład Ubezpieczeń Społecznych zajął stanowisko wydając odrębne decyzje - z dnia 7.10. 2014 roku o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie nieważności decyzji oraz decyzję z dnia 9.10.2014 roku o odmowie uchylenia decyzji. Obie te decyzje zostały zaskarżone przez J. B.(akta spraw VI U 2521/14 i VIII U 199/16).

Przedmiot żądania zawarty we wnioskach będących podstawą wydania zaskarżonych w niniejszym postępowaniu decyzji pokrywa się w z zawartym przez J. B.żądaniem sformułowanym jako wniosek o zwrot należności – czego następstwem było wydanie decyzji w dniu 18 maja 2011r. Decyzją tą organ rentowy odmówił J. B.zwrotu z tytułu nienależnie opłaconych składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczenia Zdrowotnego i Fundusz Pracy. Od wskazanej decyzji J. B.odwołał się, postępowanie przed Sądem Okręgowym w Lublinie VII

Wydziale Pracy i Ubezpieczeń Społecznych jest prowadzone pod obecną sygnaturą VII U 531/12, a termin kolejnej rozprawy wyznaczony jest na dzień 31 maja 2016 roku.

Podstawę prawną dla wydania zaskarżonych w niniejszym postępowaniu decyzji stanowił przepis art. 61a § 1 k.p.a. Według tego przepisu przesłanką do wydania rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia postępowania jest m.in. zaistnienie "innych uzasadnionych przyczyn" uniemożliwiających wszczęcie postępowania. W orzecznictwie i literaturze uznaje się za „inne uzasadnione przyczyny”, o których stanowi cytowany przepis, wniesienie żądania w sprawie, w której toczy się postępowanie przed innym organem administracyjnym, sądem, w tym sądem powszechnym.

Skoro jest w toku i nie zostało zakończone postępowanie w sprawie VII U 531/12 dotyczące odwołania J. B.- od decyzji z 18 maja 2011 roku odmawiające zwrotu z tytułu składek – stwierdzić należy, że zaskarżone decyzje organu rentowego będące przedmiotem niniejszego postępowania odpowiadają prawu.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny uznał apelację organu rentowego za zasadną i na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. orzekł, jak w wyroku.