

Sygn. akt VI U 461/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 października 2013 roku

Sąd Okręgowy w Radomiu VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie

Przewodniczący SSO Waldemar Ciach

Protokolant prot. sądowy Agnieszka Figura

po rozpoznaniu w dniu 3 października 2013 roku w Radomiu

sprawy M. S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w R.

o wszczęcie postępowania

na skutek odwołania M. S.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w R.

z dnia 13 lutego 2013 roku Nr (...)

zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że wszczyna postępowanie z wniosku M. S. z dnia 18 stycznia 2013 roku o przyznanie prawa do emerytury.

Sygn. akt VI U 461/13

UZASADNIENIE

Wnioskodawca M. S. wniósł odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 lutego 2013 r. odmawiającej wszczęcia postępowania w sprawie o wydanie decyzji w przedmiocie prawa do emerytury. W uzasadnieniu stanowiska podał, iż stanowisko organu rentowego zgodnie z którym nie przedłożył on żadnych wymaganych dowodów niezbędnych do wydania decyzji w sprawie o emeryturę, a tym samym brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie jest całkowicie bezzasadne i niezrozumiałe. Skarżący podniósł, że nie ulega wątpliwości, iż do wniosku w sprawie przyznania świadczeń powinny być dołączone dowody uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokości, określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, nie mniej jednak, zgodnie z §10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. Nr 234, poz. 1412) dokumenty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5, tj. m.in. stwierdzające okresu uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokość, nie są wymagane, jeżeli zostały złożone w organie rentowym dla celów ustalenia kapitału początkowego albo prawa lub wysokości świadczeń na podstawie ustawy lub odrębnych przepisów. Skarżący podniósł, że wymagane dokumenty zostały już złożone w poprzedniej sprawie, dla ustalenia prawa do emerytury na podstawie ustawy i znajdują się w zasobach organu rentowego, tj. aktach sprawy zakończonej decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. z dnia 9 maja 2012 r., odmawiającej przyznania prawa do emerytury, a organ rentowy nie zwrócił ich skarżącemu. Odwołujący się podniósł, ponadto, że w przypadku uznania przez organ rentowy braku powyższych

dokumentów, winien on przede wszystkim wezwać skarżącego do usunięcia ewentualnych braków, a tego nie uczynił (odwołanie k. 3-6).

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy – Zakład Ubezpieczeń Społecznych w R., wniósł o jego oddalenie. W uzasadnieniu swego stanowiska wskazał, że w dniu 18.01.2013 r. M. S. złożył w organie rentowym wniosek o przyznanie prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym z tytułu pracy w warunkach szczególnych. Do wniosku nie dołączył żadnych nowych dokumentów. Wcześniej, na podstawie wniosku z dnia 20.03.2012 r. toczyło się już postępowanie ubezpieczeniowe w sprawie prawa do emerytury z tytułu pracy w warunkach szczególnych. Do tego wniosku dołączone zostały dokumenty. Decyzją z dnia 9.05.2012 r. organ odmówił przyznania tego prawa wobec nieudowodnienia przez wnioskodawcę żadnego okresu pracy w warunkach szczególnych. Skarżący od tej decyzji odwołał się do Sądu Okręgowego w Radomiu, który to postanowieniem z dnia 31 października 2012 r. umorzył postępowania w sprawie, bowiem M. S. cofnął odwołanie, z uwagi na nie spełnienie przez niego przesłanki rozwiązania stosunku pracy (sprawa VI U 792/12). Organ rentowy wskazał, że obecnie brak było podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o przyznanie prawa do emerytury, gdyż nie wpłynęły do organu rentowego żadne nowe dowody na potwierdzenie pracy wnioskodawcy w warunkach szczególnych, stan faktyczny nie uległ zmianie i jest taki sam jak w chwili wydawania prawomocnej decyzji z dnia 9.05.2012 r. Jeśli zaś chodzi o stan prawny, to pełnomocnik organu rentowego przyznał, że co prawda uległo on zmianie, gdyż od 1 stycznia 2013 r. nie jest wymagana przesłanka rozwiązania stosunku pracy przez osobę ubiegającą się o świadczenie, jednak przyczyną wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej przyznania prawa do świadczenia w dniu 9.05.2012 r. był brak udowodnienia 15-letniego okresu pracy w warunkach szczególnych, a nie brak rozwiązania stosunku pracy, wobec czego, okoliczność ta nie ma znaczenia dla sprawy. ZUS wskazał, iż w aktach rentowych brak jest jakiegokolwiek informacji by od dnia 1.08.2009 r. do chwili obecnej wnioskodawca wykonywał zatrudnienia w jakiegokolwiek formie, co potwierdza także jego oświadczenie z dnia 26.09.2012 r., w którym podał, że w 2012 r. nie uzyskał „dodatkowego przychodu”. W tej sytuacji, organ rentowy stwierdził, że w sprawie nie zaszły żadne nowe okoliczności, ani nie przedstawione zostały żadne nowe dowody skutkujące koniecznością ponownego rozpatrzenia sprawy i wydania nowej decyzji, zaś prawomocna decyzja z dnia 9.05.2012 r. pozostaje w mocy i dnia 13.02.2013 r. wydał decyzje o odmowie wszczęcia postępowania (odpowiedź na odwołanie k. 7-8).

Sąd Okręgowy ustalił i zważył, co następuje:

W dniu 20 marca 2012 r. wnioskodawca M. S. złożył w organie rentowym – Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Biurze Terenowym w L., wniosek o przyznanie prawa do emerytury załączając stosowne dokumenty, w tym zwykle świadectwa pracy i świadectwa wykonywania pracy w warunkach szczególnych (k. 1 -44). Organ uznał za udowodniony ogólny staż pracy w wymiarze 29 lat, nie uznał wnioskodawcy żadnego okresu pracy w warunkach szczególnych i decyzją z dnia 9 maja 2012 r. organ odmówił przyznania tego prawa (decyzja, akta ZUS). Od decyzji powyższej, wnioskodawca odwołał się do Sądu Okręgowego w Radomiu. Sąd Okręgowy, sprawę z odwołania M. S. postanowieniem z dnia 31 października 2012 r. umorzył, bowiem skarżący cofnął odwołanie, podając, iż nie spełnia przesłanek do emerytury z tytułu pracy w warunkach szczególnych, gdyż pozostaje nadal w zatrudnieniu, a ponowny wniosek o emeryturę złoży po dniu 1 stycznia 2013 r. (k. 32 – protokół z rozprawy z dnia 31.10.2012 r., k. 33 – postanowienie o umorzeniu postępowania akt VI U 792/12).

W dniu 18 stycznia 2013 r. do organu rentowego wpłynął kolejny wniosek skarżącego o prawo do emerytury, wraz z kwestionariuszem dotyczącym okresów składkowych i nieskładkowych, w którym wnioskodawca wskazał, iż dokumenty i dowody potwierdzające jego zatrudnienie znajdują się już w ZUS, w aktach dotyczących poprzedniego wniosku o przyznanie emerytury z dnia 20.03.2012 r.

Pismem z dnia 23 stycznia 2013 r. organ rentowy poinformował wnioskodawcę, że ponieważ nadal nie przedłożył on żadnych dokumentów potwierdzających pracę w warunkach szczególnych, nie ma podstaw do przyznania mu świadczenia, a decyzją z dnia 13 lutego 2013 r. nr (...), jako podstawę prawną podając ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS oraz §4 ust. 4 i 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11-10-2011

r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie o prawo do emerytury.

Decyzją z dnia 15.05.2013 r. na podstawie ww. przepisów oraz dodatkowo art. 154 kpa uchylił decyzję z dnia 13.02.2013 r. oraz odmówił wszczęcia postępowania, z tego powodu, że „pismem 9 kwietnia 2013 r. ZUS wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku o emeryturę poprzez złożenie wniosków niezbędnych do jego rozpatrzenia, a w kwestionariuszu oświadczył, że wszystkie dokumenty znajdują się w ZUS, obecny został złożony w celu otrzymania decyzji umożliwiającej odwołania do Sądu, poprzedni wniosek został rozpatrzony odmownie wobec braku prawa do emerytury, wydana w dniu 9.05.2012 r. decyzja odmowna jest prawomocna”.

Odwołanie od decyzji z dnia 13 lutego 2013 r. jest przedmiotem rozpoznania w sprawie niniejszej. Fakt jej uchylecia po wniesieniu sprawy do Sądu nie ma znaczenia dla rozpoznania sprawy. Jedynie decyzja w całości uwzględniająca żądanie wnioskodawcy uzasadniałaby umorzenie postępowania.

Odwołanie jest zasadne.

Zgodnie z art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227; dalej zwaną także ustawą emerytalną), postępowanie w sprawach świadczeń wszczyna się na podstawie wniosku zainteresowanego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Do wniosku w sprawie przyznania świadczeń powinny być dołączone dowody uzasadniające prawo do świadczeń i ich wysokości, określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (ust. 5 art. 116 ww. ustawy). Paragraf 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 11 października 2011 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe (Dz. U. z 2011 r., Nr 237, poz. 1214), określa jakie elementy winien zawierać wniosek o przyznanie świadczenia. Jeżeli we wniosku nie zamieszczono danych lub nie dołączono dokumentów, które są niezbędne do jego rozpatrzenia, organ rentowy wzywa zainteresowanego do uzupełnienia wniosku w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje wydanie decyzji o odmowie wszczęcia postępowania (pkt 4), a jeżeli zainteresowany nie usunął braków, mimo pouczenia, o którym mowa w ust. 4, organ rentowy wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania (pkt 6).

Jak wynika z treści pism kierowanych do wnioskodawcy zawartych w aktach rentowych z dnia 23.01.2013 r., 9.04.2013 r. jak również treści „stanowiska w sprawie zaskarżonej decyzji” z dnia 13.03.2013 r., a także odpowiedzi na odwołanie, organ rentowy zamiennie wzywał wnioskodawcę raz do złożenia dokumentów potwierdzających pracę w warunkach szczególnych, która de facto w zasobach organu rentowego już się znajdowały przy wniosku o emeryturę z dnia 20.03.2012 r., a innym razem złożenia nowej dokumentacji potwierdzającej tę okoliczność. Podkreślić stanowczo należy, iż takie postępowanie organu rentowego było nieuzasadnione i nie znajdujące podstaw w obowiązujących przepisach prawnych. Po pierwsze z tego powodu, iż treść § 4 pkt 4 nie mówi nic o tym, że dokumenty powinny być „nowe”, po drugie, z tego powodu, że „dokumentacja niezbędna do rozpatrzenia wniosku” już się w aktach rentowych znajdowała, o czym świadczą również wewnętrzne pisma pracowników organu rentowego np. chociażby k. 9 - pismo z adnotacją, że akta znajdują się w Wydziale Obsługi Prawnej w R..

Zamienne i niekonsekwentne żądanie przez organ od zainteresowanego raz to nowej dokumentacji od wnioskodawcy, innym razem w ogóle dokumentacji potrzebnej do rozpoznania wniosku, narusza podstawowe zasady kierujące postępowaniem administracyjnym, określone w rozdziale 2 ustawy – kodeks postępowania administracyjnego, w tym zwłaszcza w art. 6, 7, 8, i 9 kpa, mając na uwadze to istotną okoliczność, że nie są to pojęcia tożsame.

Niezależnie od powyższego, w sprawie zaszły nowe okoliczności, uzasadniające rozpoznanie wniosku o emeryturę z dnia 18.01.2013 r. A mianowicie od 1 stycznia 2013 r. uległ zmianie stan prawny - ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2012.637), warunkiem przyznania emerytury wcześniejszej na podstawie art. 184 ustawy emerytalnej nie jest już konieczność rozwiązania umowy o pracę. W poprzednim postępowaniu ubezpieczeniowym decyzją z dnia 9.05.2012 r. odmówiono prawa do emerytury z powodu braku udowodnienia pracy w warunkach szczególnych, a wnioskodawca odwołał się od tej decyzji do Sądu. Sąd zaś umorzył postępowanie, a zatem wydał orzeczenie formalne,

a nie merytoryczne. Na gruncie obowiązujących do 31 grudnia 2012 r. przepisów emerytalno-rentowych, wymóg rozwiązania stosunku pracy był koniecznym do przyznania prawa do emerytury z art. 184 ustawy emerytalnej. Brak spełnienia tej przesłanki powodował, iż Sąd w dalszym ciągu postępowania sąd nie badał sprawy merytorycznie – czy wnioskodawca rzeczywiście, co najmniej 15 lat pracował stale i w pełnym wymiarze czasu pracy w warunkach szczególnych. Ponadto, z tego powodu – nierozwiązania stosunku pracy, w sprawie VI U 792/12 wnioskodawca cofnął odwołanie a postępowanie zostało umorzone. Przy czym wnioskodawca wskazywał, że po 1 stycznia 2013 r., a więc po zmianie stanu prawnego, złożył nowy wniosek o przyznanie prawa do emerytury.

Zdaniem Sądu, w powyższej sytuacji nie można zastosować także artykułu 61a kodeksu postępowania administracyjnego, w myśl którego organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61 kpa, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte. Na gruncie sprawy niniejszej można jedynie odnieść się do powyższego przepisu przez pryzmat wymienionych w nim „innych uzasadnionych przyczyn”, które mogą oznaczać jak wskazuje orzecznictwo - takie sytuacje, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania, np. gdy w tej samej sprawie postępowanie administracyjne już się toczy albo w sprawie takiej zapadło już rozstrzygnięcie lub gdy w przepisach prawa brak jest podstawy materialnoprawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym. Uzasadnieniem takiej oceny Sądu jest fakt, iż zmiana stanu prawnego, to jest zmiana obowiązującego prawa zawsze powoduje to, iż powstaje nowa sprawa nie tylko w sensie formalnoprawnym (procesowym), lecz również w znaczeniu materialnoprawnym, która podlega całkowicie autonomicznemu rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu bez potrzeby bezpośredniego nawiązywania do wcześniejszej decyzji ostatecznej, wydanej na podstawie odmiennego stanu prawnego (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu prawnym do wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie II GSK 26/11). Organ rentowy obowiązany do przestrzegania z urzędu przepisów prawa, winien o takich okolicznościach pamiętać i nie może zasłaniać się argumentem, iż poprzednio odmówił przyznania prawa do emerytury z powodu braku udowodnienia 15 – stu lat pracy w warunkach szczególnych, zwłaszcza, że już w postępowaniu odwoławczym od tej decyzji, toczącym się w tutejszym Sądzie w sprawie za sygnaturą VI U 792/12, w odpowiedzi na odwołanie argument o nierozwiązaniu stosunku pracy przez wnioskodawcę, jako uzasadnienie odmowy przyznania świadczenia, już podnosił. Fakt ten, był także powodem cofnięcia przez skarżącego odwołania i umorzenia postępowania w sprawie.

Mając na uwadze, fakt, że w § 4 ww. rozporządzenia, które jako podstawę powołuje w swojej decyzji organ rentowy, nie ma mowy o żadnych „nowych” dokumentach, a dokumenty świadczące o pracy wnioskodawcy znajdowały się w posiadaniu ZUS, oraz, że przede wszystkim zmiana stanu prawnego, w zaistniałej sytuacji, wobec powstania wraz ze zmianą normatywną nowej sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym, tworzącej nowe prawne warunki i przesłanki do autonomicznego jej rozpoznania i rozstrzygnięcia, tj. w oderwaniu od dotychczasowej decyzji ostatecznej podstawą wydania, której był poprzednio obowiązujący i odmienny stan prawny, Sąd na podstawie art. 477¹⁴ § 2 kpc zmienił zaskarżoną decyzję i orzekł jak w sentencji