

**Sygn. akt III AUz 53/13; III AUz 54/13**

## POSTANOWIENIE

Dnia 28 marca 2013r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie następującym:

Przewodniczący: SSA Michał Bober (spr.)

Sędziowie: SSA Magdalena Budzyńska - Górecka

SSA Małgorzata Gerszewska

po rozpoznaniu w dniu 28 marca 2013r. na posiedzeniu niejawnym

sprawy H. F.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

o zwrot kosztów stawiennictwa na badanie lekarskie

na skutek zażaleń H. F.

na postanowienia

Sądu Okręgowego w Gdańsku - VII Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 27 listopada 2012r. w przedmiocie uznania się przez Sąd Okręgowy

niewłaściwym do rozpoznania sprawy i przekazania jej zgodnie z właściwością

Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w G.,

z dnia 9 stycznia 2013r. w przedmiocie odrzucenia zażalenia ubezpieczonej z dnia 3

stycznia 2013r. na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału z dnia 6 listopada 2012r.

postanawia:

***oddalić zażalenie.***

**Sygn. akt III AUz 53/13; III AUz 54/13**

## UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy w Gdańsku postanowieniem z dnia 27 listopada 2012r. uznał się przez niewłaściwym do rozpoznania sprawy H. F. o zwrot kosztów stawiennictwa na badaniu lekarskim i przekazał sprawę zgodnie z właściwością Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w G..

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach i rozważaniach:

Decyzją z dnia 18 kwietnia 2012r. Główny Lekarz Orzecznik Oddział ZUS w G. Wydział Orzecznictwa Lekarskiego i Prewencji na podstawie art. 77 ust. 4 i 83b ust. 1 w związku z art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009r. nr 205. póź. 1585 ze zm.) oraz art. 56§2 kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2004r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu

osób wezwanych do osobistego stawiennictwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2005r., nr 6, póź. 47) postanowił odmówić H. F. prawa do zwrotu kosztów stawiennictwa na badanie w dniu 10.02.2011 r., 04.01.2011 r. i 26.01.2012r. H. F. wniosła odwołanie od powyższej decyzji do Sądu Okręgowego w Gdańsku, żądając zwrotu kosztów stawiennictwa na badanie w dniu 10.02.2011 r., 04.01.2011 r. i 26.01.2012r.

W ocenie Sądu Okręgowego sprawa wszczęta na skutek odwołania od decyzji organu rentowego, odmawiającej prawa do zwrotu kosztów stawiennictwa na badanie w związku z ubieganiem się przed ZUS o świadczenie rentowe ma charakter administracyjnoprawny i podlega kognicji sądownictwa administracyjnego w ramach sprawowanej przez niego - poprzez orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne - kontroli nad działalnością administracji publicznej (art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Art. 180. § 1 kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych stosuje się przepisy tego kodeksu, chyba że przepisy dotyczące ubezpieczeń ustalają odmienne zasady postępowania w tych sprawach.

Również godnie z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej.

Decyzja ZUS, od której H. F. wniosła odwołanie znajduje podstawę prawną w treści art. 77 ust. 4. ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym Zakład zwraca osobom wezwanym do osobistego stawiennictwa w sprawach świadczeń z ubezpieczeń społecznych i innych świadczeń wypłacanych przez Zakład poniesione koszty przejazdu. Regulację tą uszczegóławia rozporządzenie Ministra Polityki Socjalnej z dnia 31

grudnia 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu osób wezwanych do osobistego stawiennictwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2005r. nr 6, poz.47).

Sąd Okręgowy wskazał, że droga sądowa przed sądem powszechnym przysługuje w sprawie cywilnej (w znaczeniu materialnym albo w znaczeniu formalnym - art. 1 k.p.c). Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych stanowią sprawy cywilne w znaczeniu formalnoprawnym, dla których przepisy Kodeksu postępowania cywilnego wskazują drogę postępowania cywilnego. Stosownie do art. 476 § 2 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia rodzinnego, emerytur i rent, innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odszkodowań przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji lub Służbie Więziennej. W myśl art. 476 § 3 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Z kolei zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, póź. 1585 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa systemowa). Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych; przebiegu ubezpieczeń; ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek; ustalania wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek; ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych. W wymienionych wyżej sprawach przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, po pierwsze - od decyzji Zakładu (art. 83 ust. 2 ustawy systemowej) oraz po drugie - w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia (art. 83 ust. 3 tej ustawy), (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 marca 2011 r., II UK 296/10, LEX nr 817533)

Treść powyżej powołanych przepisów prawa wskazuje - zdaniem Sądu Okręgowego - że kwestia zwrotu kosztów przejazdu osób wezwanych do osobistego stawiennictwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest wypadkowa wobec postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych toczącego się przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, w którym stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym w sprawie zachodzi niedopuszczalność drogi sądowej.

Jakkolwiek niedopuszczalność drogi sądowej dla zgłoszonego roszczenia powoduje odrzucenie pozwu w normalnym toku postępowania (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.) to w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, zgodnie z art. 464 § 1 k.p.c, odrzucenie pozwu (odwołania) nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. Stosownie do treści przepisu art. 464 § 1 k.p.c. stanowiącego wyjątek od zasad przewidzianych w art. 199 § 1 pkt 1 oraz w art. 201 § 1 k.p.c. odrzucenie pozwu nie może nastąpić z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, gdy do rozpoznania sprawy właściwy jest inny organ. W tym wypadku sąd przekazuje sprawę organowi właściwemu.

Z powyższych względów Sąd Okręgowy sprawę przekazał zgodnie z właściwością Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w G., na podstawie art. 464§1 k.p.c.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniosła H. F. , w uzasadnieniu podnosząc uogólnione zarzuty w dotyczące prowadzenia postępowania przez Sąd Okręgowy w szczególności dotyczące „układu dokumentów w teczce aktowej”.

Postanowieniem z dnia 9 stycznia 2013r. Sąd Okręgowy odrzucił zażalenie H. F. z dnia 3 stycznia 2013r. na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału z dnia 6 listopada 2012r.

W uzasadnieniu powyższego postanowienia Sąd ten wskazał, że H. F. w dniu 03 stycznia 2013 r. wniosła zażalenie m.in. na zarządzenie Przewodniczącego Wydziału z dnia 06 listopada 2012 r., którym wyłączono z niniejszej sprawy karty od 3 do 17, tj. odwołanie, wnioski o ustanowienie pełnomocnika wraz z załącznikami i nakazano zarejestrować w rep. U jako nową sprawę - skargę na milczenie organu. Zażalenie powyższe należało w ocenie Sądu Okręgowego odrzucić jako niedopuszczalne. Sąd ten wskazał, że stosownie do treści art. 394 §1 k.p.c, zażalenie do sądu drugiej instancji przysługuje wyłącznie na postanowienia sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie, a ponadto na postanowienia sądu pierwszej instancji i zarządzenia przewodniczącego enumeratywne wskazane w treści tego przepisu. Skoro więc wskazany powyżej przepis ani żaden inny, nie przewiduje możliwości zaskarżenia zarządzenia Przewodniczącego nakazującego wyłączenie i wpisanie sprawy pod nową sygnaturę akt, zażalenie wniesione na takie zarządzenie uznać należy za niedopuszczalne.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniosła H. F..

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

Zażalenia wnioskodawczyni są niezasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

W odniesieniu do postanowienia o przekazaniu sprawy zgodnie z w ł a ś c i w o ś c i ą .

Sąd Apelacyjny podziela ocenę prawną zaprezentowaną przez Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia. Z tego też względu nie ma potrzeby ponownego szczegółowego przytaczania zawartych w nim argumentów.

Ustalenie, że odwołanie skarżącej nie inicjuje sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozumieniu art. 476 § 2 i 3 k.p.c. w związku z art. 477<sup>8</sup> k.p.c. jest równoznaczne z uznaniem, że wniesione odwołanie nie dotyczy żądania rozstrzygnięcia sprawy cywilnej w rozumieniu art. 476 k.p.c. w związku z art. 1 k.p.c. Powyższe implikowało konieczność przekazania sprawy organowi właściwemu tudzież odrzucenia odwołania wobec braku dopuszczalności drogi sądowej przy braku organu właściwego do jego rozpoznania.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 września 2004r. w sprawie II UK 473/03 - droga sądowa jest dopuszczalna (...) po zakończeniu postępowania przed organem rentowym wydaniem decyzji dotyczącej spraw wymienionych w art. 476 § 2 k.p.c., co oznacza, że nie od każdej decyzji tego organu przysługuje prawo wniesienia odwołania w tym trybie. Przepisy rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu... nie przewidują możliwości zaskarżenia do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jakichkolwiek rozstrzygnięć podejmowanych w tym trybie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Co więcej, przepisy wskazanego rozporządzenia, nie przewidują konieczności wydania w tego rodzaju sprawie decyzji. Co więcej, również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (w szczególności zbliżona do powyższej regulacja zawarta w art.56 §1 k.p.a.) nie przewidują dla czynności związanych ze zwrotem kosztów związanych ze stawiennictwem strony wezwanej przez organ konieczności wydania decyzji tudzież postanowienia (dla którego organ rentowy zobligowany byłby nadać formę decyzji stosownie do art.83b ust.1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych - dalej s.u.s. (j.t: Dz.U. z 2009r. Nr 205, póź. 1585 ze zm.) Nie zmienia tej oceny pouczenie sformułowane w decyzji, którą wydał organ rentowy.

Oceniając dopuszczalność środka zaskarżenia na czynności z zakresu odmowy zwrotu kosztów stawiennictwa na badania zwrócić należy uwagę na orzecznictwo sądów administracyjnych na gruncie właśnie przywołanego art.56 §1 k.p.a. albowiem zawiera on regulację podobną przeniesioną na grunt stosowania przez organ rentowy i dostosowaną do potrzeby zwrotu kosztów stronom wezwanym na badanie w drodze wskazanego powyżej rozporządzenia. Tak też w orzecznictwie akcentuje się, że Postanowienie wydane w trybie art. 56 k.p.a. nie kończy postępowania w sprawie ani nie rozstrzyga sprawy administracyjnej co do jej istoty, (tak: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lipca 2010 r. w sprawie II SA/Wa 820/10, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie II SA/Bk 435/06) Zgadając się z tezą, że postanowienie w przedmiocie zwrotu kosztów oparte na art.56 §1 k.p.a. nie jest postanowieniem kończącym postępowanie (aczkolwiek rozstrzygnięcie ma formę postanowienia) słusznym wydaje się wyprowadzenie wniosku, że także postanowienie wydane na podstawie rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu... nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie. W konsekwencji

jednak stosownie do art.83b ust.1 s.u.s. a contrario brak jest przesłanek do twierdzenia, by organ rentowy miał obowiązek wydawania w tego rodzaju sprawie decyzji, co z kolei wprost wyklucza drogę odwoławczą opartą o art.83 ust.2 s.u.s. Konsekwentna aprobata dla wyżej przedstawionych poglądów orzeczniczych przy jednoczesnym uznaniu, że odmowa zwrotu kosztów stawiennictwa strony w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 31 grudnia 2004 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu... następuje na podstawie postanowienia eliminowałaby jakąkolwiek drogę odwoławczą w tego rodzaju sprawach (por.: orzeczenia w sprawach jak wyżej oraz art.83b ust.2 s.u.s.) W takim przypadku właściwym rozstrzygnięciem byłoby odrzucenie odwołania wobec niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym oraz braku innego organu właściwego do rozpoznania sprawy.

Przeciwstawiając się takiemu stanowisku i w konsekwencji aprobując rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego Sąd Apelacyjny w całej rozciągłości podziela rozważania prawne zawarte w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 września 2008r. w sprawie II SA/Po 524/08 - LEK nr 516010. Rozstrzygnięcie dotyczyło podobnej kwestii na gruncie regulacji zawartej w art.56 §1 k.p.a. a dotyczącej obowiązku zwrotu kosztów stawiennictwa świadkowi wezwanemu przez organ administracji publicznej do osobistego stawiennictwa. Rozstrzygając sprawę WSA stwierdził m.in., że Gdyby przyjąć rozumowanie co do tego, że przyznanie lub odmówienie przyznania należności świadkowi stanowi kwestię pozostającą w ścisłym związku z tokiem indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej rozstrzyganej w drodze decyzji (...), [dla którego właściwą formą rozstrzygnięcia jest postanowienie], to na postanowienie w przedmiocie należności świadka nie przysługiwałoby zażalenie (art. 141 § 1 w zw. z art. 56 k.p.a.) [tu: art.83b ust.2 s.u.s.] (...) Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje zażalenia na postanowienie w przedmiocie należności świadka. W ocenie Sądu takie postanowienie nie kończyłoby też postępowania w indywidualnej sprawie, ani też nie rozstrzygałoby sprawy co do istoty. Wszystko to prowadziłoby do wniosku, że świadek któremu odmówiono przyznania należności, albo przyznano w innej niż należna wysokości pozbawiony byłby prawa do sądu. Taka interpretacja przepisów prawa prowadziłaby do wniosków sprzecznych z

zasadą wynikającą z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dlatego też, WSA odwołując się do akceptowanych przezeń poglądów doktryny prawa wskazuje, że roszczenie o zwrot kosztów osobistego stawiennictwa ma charakter cywilno-prawny, [przy czym] dochodzi się go jednak w trybie administracyjnym. Akceptacja dla tego poglądu pozwala na aprobatę rozstrzygnięcia Sądu I instancji.

W odniesieniu do postanowienia o odrzuceniu za żalenia.

Rozstrzygnięcie to również podlega akceptacji. Ubezpieczona w wywiedzionym środku odwoławczym podniosła ponownie zarzut odnoszący się do przebiegu postępowania. Okoliczności przez nią powoływane nie podlegały jednak w ogóle ocenie w ramach dokonywanej kontroli instancyjnej. Kontrola ta ograniczona była bowiem do zbadania prawidłowości

***Sygn. akt III AUz 53/13; III AUz 54/13***

rozstrzygnięcia o odrzuceniu zażalenia ubezpieczonej. Słusznie Sąd Okręgowy wskazał, iż katalog orzeczeń, od których przysługuje środek zaskarżenia w sposób wyczerpujący określony został w art. 394 k.p.c. i nie obejmuje zarządzenia Przewodniczącego nakazującego wyłączenie i wpisanie sprawy pod nową sygnaturę akt, a tym samym zażalenie na to zarządzenie, jako niedopuszczalne, podlega odrzuceniu, niezależnie od podnoszonych przez stronę zarzutów. Zasygnalizowania wymaga jednak, iż - wbrew temu co twierdzi skarżąca - zarządzenie o wyłączeniu i wpisaniu sprawy pod nową sygnaturą, nie zamyka ubezpieczonej drogi do dochodzenia jej roszczeń, wynika to z samego charakteru dokonanej czynności zarejestrowania sprawy pod nową sygnaturą.

Z przedstawionych względów zażalenia na oba postanowienia jako bezzasadne, podlegały oddaleniu na zasadzie art. 385 k.p.c. w zw. z art. 397 § 2 k.p.c.