

Sygn. akt III AUa 1157/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lipca 2013 r.

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

w składzie:

Przewodniczący	SSA Alicja Kolonko (spr.)
Sędziowie	SSO del. Gabriela Pietrzyk - Cyrbus SSA Witold Nowakowski
Protokolant	Agnieszka Turczyńska

Przy udziale –

po rozpoznaniu w dniu 4 lipca 2013r. w Katowicach

sprawy z odwołania G. W. (G. W.)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.

o ponowne ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym z tytułu pracy nakładczej

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.

od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach

z dnia 15 stycznia 2013r. sygn. akt VIII U 2987/12

1. **oddala apelację,**

2. **zasądza od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. na rzecz ubezpieczonego G. W. kwotę 120 zł (sto dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za II instancję.**

/-/ SSO del. G.Pietrzyk - Cyrbus /-/ SSA A.Kolonko /-/ SSA W.Nowakowski

Sędzia Przewodniczący Sędzia

Sygn. akt III AUa 1157/13

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 września 2011r. znak (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. odmówił wszczęcia postępowania dotyczącego ponownego ustalenia prawa do podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu zatrudnienia G. W. w okresie od 1.06.2006r. do 31.01.2008r.

u płatnika składek (...) sp. z o.o., rozstrzygniętego prawomocną decyzją z dnia 29.04.2011r. znak (...), bowiem G. W. we wniosku o ponowne ustalenie prawa nie przedstawił dowodów, które mogłyby być podstawą do ponownego wszczęcia postępowania.

W odwołaniu od tej decyzji ubezpieczony zarzucił naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na treść decyzji, a w szczególności art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13.10.1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednol. Dz.U. z 2009r. nr 205 poz. 1585 ze zm.) (ustawy o s.u.s.) poprzez jego niezastosowanie pomimo, że złożył nowe, nieznanne w chwili wydania decyzji organu rentowego dowody oraz podniósł nowe okoliczności, a także błąd w ustaleniach faktycznych, mający istotny wpływ na treść zaskarżonej decyzji, przez przyjęcie, że nie złożył nowych dowodów oraz nie przedstawił nowych okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji z 29.04.2011r. podczas gdy prawidłowa ocena zebranego w sprawie materiału dowodowego prowadzi do wniosków przeciwnych.

Powołując się na powyższe wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez ustalenie, że w okresie od 1 czerwca 2006r. do 31 stycznia 2008r. podlegał ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania umowy o pracę nakładczą na rzecz zainteresowanego.

Zdaniem ubezpieczonego, nowym dowodem w sprawie, na który się powołał, jest dokument z dnia 10 sierpnia 2006r., zawierający interpretację stanu prawnego, dokonaną przez Członka Zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Z dowodem tym organ rentowy w ogóle się nie zapoznał i nie odniósł się do niego w treści zaskarżonej decyzji.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, podtrzymując dotychczasowe stanowisko i podnosząc, że przywołane pismo zawiera jedynie pogląd co do interpretacji przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o s.u.s., nie ma jednak charakteru interpretacji ogólnej ani indywidualnej, a ubezpieczony nie jest jego adresatem.

Wyrokiem z dnia 15 stycznia 2013r. sygn. VIII U 2987/12 Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gliwicach zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do podlegania przez G. W. ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania pracy nakładczej u płatnika składek (...) sp. z o.o. w okresie od 1.06.2006r. do 31.01.2008r.

W uzasadnieniu Sąd Okręgowy wskazał, że wobec faktu, iż ubezpieczony nie wniósł odwołania od decyzji z dnia 29 kwietnia 2011r., postępowanie winno być przeprowadzone na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. Organ rentowy winien natomiast najpierw wydać postanowienie o wznowieniu postępowania, a następnie wydać decyzję. W ponownym postępowaniu organ rentowy dąży do ustalenia, czy przedłożone dowody albo ujawnione fakty mają wpływ na zmianę dokonanych wcześniej ustaleń. Organ rentowy winien zatem był wznowić postępowanie, a następnie rozpoznać wniosek merytorycznie, czyli zbadać czy G. W. ujawnił okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji z dnia 29 kwietnia 2011r., mające wpływ na jego podleganie ubezpieczeniom społecznym z tytułu wykonywania pracy nakładczej, czy wskazał nowe dowody w sprawie i wydać decyzję w sprawie ewentualnego ponownego ustalenia bądź odmowy ponownego ustalenia prawa w zakresie podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy, zarzucając naruszenie przepisów art. 477<sup>14</sup> § 1 kpc w zw. z art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. poprzez jego niezastosowanie, a także naruszenie przepisów art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. z zw. z art. 61a

§ 1 kpa poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że wszczęcie postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa (zobowiązania) następuje również w przypadku, gdy wnioskodawca nie przedłoży nowych dowodów ani nie ujawni okoliczności, mających wpływ na prawo lub zobowiązanie ustalone prawomocną (ostateczną) decyzją organu rentowego.

Powołując się na powyższe wniosł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

Apelujący przyznał, że w zaskarżonej decyzji błędnie wskazano formalną podstawę odmowy wszczęcia postępowania, tzn. art. 61 § 1 kpa zamiast art. 61a § 1 kpa, co jednak nie dyskwalifikuje decyzji jako aktu stosowania prawa, jako że decyzja w rzeczywistości posiadała podstawę prawną jej wydania, która jedynie nie została właściwie wymieniona.

Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego organ rentowy zarzucił, że zastosowanie przepisów zarówno art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17.12.1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednol. Dz.U. z 2009r. nr 153 poz. 1227 ze zm.) (ustawy o FUS), jak i art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149 § 1 kpa. Przepisy

o ponownym rozpoznaniu (a nie o wznowieniu postępowania) stanowią *leges speciales* w zakresie, w jakim wznowienie postępowania regulowane jest przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Instytucja ponownego rozpoznawania uprawnień, którą w odróżnieniu od wznowienia postępowania posługuje się ustawodawca tylko w odniesieniu do postępowania przed organem ubezpieczeń społecznych i to bez względu na to, czy okoliczności powodujące takie rozpoznanie sprawy wystąpiły przed rozstrzygnięciem sprawy, czy po jej rozstrzygnięciu, została wprowadzona zamiast wznowienia postępowania administracyjnego. Wydanie lub niewydanie przez organ rentowy na podstawie art. 149 § 1 kpa postanowienia o wznowieniu postępowania dotyczącego ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości w oparciu o art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s., podobnie jak w oparciu o art. 114 ust. 1 lub 1a ustawy o FUS, jest prawnie indyferentne w postępowaniu sądowym wszczętym przed sądem ubezpieczeń społecznych w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego.

Warunkiem zastosowania natomiast przepisu art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. jest przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności, mających wpływ na prawo (zobowiązanie). W ocenie apelującego ani ubezpieczony, ani jego pełnomocnik pomimo wezwania nie przedłożył żadnych dowodów uzasadniających żądanie. Kserokopia pisma Członka Zarządu ZUS z dnia 10.08.2006r. za dowód taki uznana być nie może.

Ubezpieczony wniosł o oddalenie apelacji. Stwierdził także, że ujawnił nowe okoliczności, niestanowiące dotychczas przedmiotu rozważań organu rentowego, bowiem wykazał, że umowa o pracę nakładczą była rzeczywiście realizowana.

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

Apelacja jest niezasadna.

Organ rentowy w apelacji skupił się na rozróżnieniu instytucji wznowienia postępowania po myśli przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz instytucji ponownego rozpoznania sprawy, uregulowanej przepisem art. 83a ustawy o s.u.s. Tego też zagadnienia dotyczą przywołane orzeczenia Sądu Najwyższego.

Tymczasem jednak podstawą wydania zaskarżonej decyzji jest przepis art. 61a § 1 kpa, co też sam organ rentowy w swej apelacji konsekwentnie podkreśla.

Przepis ten, dodany do Kodeksu postępowania administracyjnego z dniem 11 kwietnia 2011r. przez ustawę z dnia 3 grudnia 2010r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011r. nr 6 poz. 18) stanowi, że organ rentowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte.

Jest to zatem orzeczenie dotyczące wyłącznie strony formalnej postępowania. Do dnia 11 kwietnia 2011 r. kodeks nie określał formy wszczęcia postępowania administracyjnego,

a w szczególności nie przewidywał, że organ administracji publicznej orzeka o wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania, z wyjątkiem przypadków, w których wnioski o wszczęcie postępowania z urzędu złożyła organizacja społeczna (art. 31 § 2), wszczęcia wznowionego postępowania (art. 149) czy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2). Zagadnienie formy wszczęcia postępowania administracyjnego było natomiast szeroko dyskutowane w doktrynie, w której zdawał się przeważać pogląd, że kodeks nie zna osobnego aktu wszczęcia postępowania (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*, 1962, s. 126) (por. Andrzej Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 61a Kodeksu postępowania administracyjnego*; LEX-el. 2013).

W orzecznictwie utrwalił się już pogląd, że z treści art. 61a § 1 k.p.a. wynika, że ustawodawca wprowadził w tej regulacji dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Jedną z nich jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną. Drugą przesłanką jest zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania. Przyczyny te nie zostały w ustawie skonkretyzowane. Należy przez nie rozumieć 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. Jeżeli na skutek odmowy wszczęcia postępowania, organ nie prowadzi postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga sprawy co do jej istoty, to należy przyjąć, że w postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 k.p.a. organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania kończy się aktem formalnym, a nie merytorycznym (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 września 2012r. sygn. IV SA/Po 332/12, LEX nr 1216728; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 października 2012r. sygn. II SA/Go 695/12, LEX nr 1248989; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 sierpnia 2012r. sygn. VII SA/Wa 813/12, LEX nr 1225814; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 czerwca 2012r. sygn. VII SA/Wa 395/12, LEX nr 1230767 i inne).

Co prawda, przepis art. 61a § 1 k.p.a. wskazując na przyczyny stanowiące podstawę odmowy wszczęcia postępowania, posługuje się klauzulą generalną innych uzasadnionych przyczyn, ale za takie przyczyny winny być uznane wyłącznie okoliczności wskazujące na niedopuszczalność wszczęcia i prowadzenia postępowania, nie zaś okoliczności odnoszące się do zasadności prowadzonego postępowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 13 marca 2012r. sygn. II SA/Łd 46/12, LEX nr 1145960).

W niniejszej sprawie nie zaistniała żadna z sytuacji, o których mowa w omawianym przepisie.

W sposób oczywisty G. W. jest stroną postępowania w sprawie, w której domaga się ponownego jej rozpoznania. Nie zaszła także żadna sytuacja, która w sposób oczywisty stanowi przeszkodę do wszczęcia postępowania.

We wniosku o ponowne ustalenie podlegania ubezpieczeniom społecznym (pismo z dnia 25 lipca 2012r.) ubezpieczony wskazał okoliczności i dowody, które w jego przekonaniu uzasadniają ponowne rozpatrzenie sprawy po myśli art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. (por. k. 13-20 a.r.). Do twierdzeń tych organ rentowy w żaden sposób merytorycznie się nie odniósł. Jeżeli uznał, że ubezpieczony nie przedstawił nowych dowodów i nie ujawnił okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie (por. art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s.), winien był po prostu wydać decyzję odmawiającą ponownego ustalenia prawa, każda jednak **merytoryczna** ocena przedstawionych przez ubezpieczonego twierdzeń dokonywana jest już w toku postępowania administracyjnego, a zatem brak jest podstaw do odmowy wszczęcia takiego postępowania po myśli art. 61a kpa.

Mając powyższe na uwadze, na mocy art. 385 kpc, Sąd Apelacyjny orzekł jak w wyroku.

/-/ SSO del. G.Pietrzyk - Cyrbus /-/ SSA A.Kolonko /-/ SSA W.Nowakowski

Sędzia Przewodniczący Sędzia

ek