

Sygn. akt III AUa 2153/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach

Wydział III Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Marek Procek (spr.)
Sędziowie:	SSA Ewelina Kocurek - Grabowska SSA Marek Żurecki
Protokolant:	Elżbieta Szewczyk

po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2019 r. w Katowicach
sprawy z odwołania A. K.
przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.
o zwrot składek
na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.
od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
w Katowicach z dnia 20 września 2018 r. sygn. akt XI U 1452/18

oddala apelację.

/-/SSA E.Kocurek-Grabowska /-/SSA M.Procek /-/SSA M.Żurecki Sędzia Przewodniczący Sędzia

Sygn. akt III AUa 2153/18

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 czerwca 2018 r. organ rentowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. odmówił ubezpieczonemu A. K. wszczęcia postępowania w sprawie wniosku o zwrot składek ubezpieczeniowych odprowadzonych od jego przychodów w latach 1979-2018.

W odwołaniu od przedstawionej decyzji ubezpieczony A. K. domagał się jej zmiany poprzez orzeczenie obowiązku zwrotu składek wraz z odsetkami.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc, że w prawie ubezpieczeń społecznych nie istnieje instytucja zwrotu należnych składek na ubezpieczenia społeczne w sytuacji ograniczenia wysokości wskaźnika podstawy wymiaru do 250%. Wskazał ponadto, iż ubezpieczony nie może być stroną postępowania o zwrot składek, które przed dniem 1 stycznia 1999 r. opłacał płatnik z własnych funduszy, a nie pracownik. W ocenie organu rentowego ubezpieczony nie jest legitymowany do żądania zwrotu składek z uwagi na treść art. 19 ust. 6a w związku z art. 24 ust. 6f ustawy systemowej. Oczekiwane składki zostały należnie pobrane, a wobec istnienia płatników lub ich następców prawnych ubezpieczony nie może skutecznie domagać się ich zwrotu.

Wyrokiem z dnia 20 września 2018 r. Sąd Okręgowy w Katowicach zmienił zaskarżoną decyzję i nakazał organowi rentowemu wszczęcie postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, iż ubezpieczony A. K., będący z zawodu radcą prawnym, jest uprawniony do emerytury od dnia 14 grudnia 2015 r. W okresie od 1 października 1972 r. do 31 stycznia 2010 r. był zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy w Urzędzie Miasta C.. Jednocześnie świadczył pracę w niepełnym wymiarze czasu: od 2 stycznia 1979 r. do 30 września 1993 r. w Ośrodku (...)
w K., od 7 maja 1991 r. do 31 października 1992 r. w Zakładach (...)
w C., a od 2 listopada 1992 r. do 31 marca 1996 r. w (...) Spółce z o.o.
w C.. Ponadto w latach 2010 - 2018 był zatrudniony w pełnym wymiarze w Szpitalu (...) w C.. Spośród tych pracodawców, O. i Zakłady (...) mają swych następców prawnych, a pozostali nadal istnieją. Niezależnie od tego ubezpieczony świadczył również pracę na podstawie umów cywilnoprawnych.

Jednocześnie Sąd ten wskazał, iż z uwagi na wysokość osiągniętych zarobków roczna podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ubezpieczonego przekraczała limit kwoty odpowiadającej trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. W 2000 r. przekroczenie nastąpiło w maju; w 2001 r. - w czerwcu, w latach 2002-2007 - w lipcu, w 2008 r. - w sierpniu, a w 2009 r. - we wrześniu. W związku z tym organ rentowy stwierdzał nadpłatę na koncie ubezpieczonego.

W dniu 19 lutego 2018 r. ubezpieczony wystąpił z wnioskiem ponowne o przeliczenie świadczenia w związku z planowanym przez ustawodawcę zniesieniem rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, tzw. trzydziestokrotności. Domagał się doliczenia składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzonych od wszystkich uzyskiwanych przez niego przychodów, w tym również pochodzących z dodatkowych miejsc zatrudnienia w latach 1979-2018. Prawomocną decyzją z dnia 14 marca 2018 r. organ rentowy ponownie ustalił wysokość emerytury ubezpieczonego nie doliczając jednak żądanych składek. Wobec nieuwzględnienia wniosku ubezpieczony domagał się alternatywnie zwrotu składek wraz z odsetkami za zwłokę.

Sąd Okręgowy podniósł, iż powyższe okoliczności nie były przez strony kwestionowane. Spornym pozostawało jedynie wyjaśnienie, czy w tym stanie faktycznym organ rentowy miał podstawy do odmowy wszczęcia postępowania.

Zatem, dokonując oceny zgłoszonego żądania, Sąd ten podniósł, iż, zgodnie z treścią art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, stosownie zaś do art. 61a § 1 k.p.a., gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, 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. Jak stanowi przy tym przepis art. 83b ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2017r., poz. 1778 – dalej jako ustawa systemowa), jeżeli przepisy k.p.a. przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, Zakład w tych przypadkach wydaje decyzję. Z mocy art. 83 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy, Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności przebiegu ubezpieczeń oraz ustalania wymiaru składek i ich poboru.

Tym samym - zdaniem Sądu Okręgowego - wszczęcie postępowania na wniosek strony może nastąpić wówczas, gdy zawarte we wniosku żądanie dotyczy sprawy indywidualnej załatwianej w drodze decyzji, wniosek został złożony przez osobę będącą stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., wniosek odpowiada wymaganym warunkom formalnym i procesowym oraz organ, do którego wniesiono podanie, jest właściwy w sprawie. Nie ulega zaś dla tegoż Sądu wątpliwości, iż wniosek ubezpieczonego o zwrot składek spełnia te wszystkie wymogi.

Według Sądu Okręgowego przyczyną odmowy wszczęcia postępowania nie mógł być brak po stronie ubezpieczonego statusu strony postępowania, skoro domagając się zwrotu składek na ubezpieczenie społeczne uiszczonych od osiągniętych przez niego przychodów odwołujący posiada taki status. Do rozważenia pozostawało zatem czy z „innych uzasadnionych przyczyn”, o jakich mowa w art. 61a § 1 k.p.a., organ rentowy mógł zasadnie odmówić mu wszczęcia postępowania. Przez takie przyczyny należy – zdaniem tegoż Sądu – rozumieć przypadki, w których postępowanie jest pierwotnie bezprzedmiotowe, tj. kiedy żądanie zostało wniesione przez osobę niemającą zdolności do czynności prawnych lub wniesiono je w sprawie, która nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej, w sprawie rozstrzygniętej już decyzją lub takiej, w której toczy się postępowanie przed właściwym organem administracji. Żaden z tych przypadków – w ocenie Sądu Okręgowego - nie zachodził w niniejszej sprawie. Przywołując orzecznictwo sądowno-administracyjne, Sąd Okręgowy stwierdził, że dopuszczalność odmowy wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. została ograniczona do sytuacji oczywistego braku przymiotu strony,

a nie przypadków, gdy ocena tej kwestii wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Natomiast „inne uzasadnione przyczyny” uniemożliwiające wszczęcie postępowania administracyjnego zostały ograniczone do sytuacji, które w sposób oczywisty stanowią przeszkodę do wszczęcia postępowania. Nadto w postanowieniu wydanym w trybie art. 61a § 1 k.p.a. organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących meritum żądania. Dodając przy tym, iż wydanie postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego jest dopuszczalne wyłącznie z powodu oczywistych przeszkód

o charakterze przedmiotowym i podmiotowym tj. takich, których wystąpienie jest możliwe do stwierdzenia po wstępnej analizie wniosku. Instytucja odmowy wszczęcia postępowania zastrzeżona jest bowiem dla wstępnego etapu oceny wniosku. Pojęcie „innych uzasadnionych przyczyn” nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak odmowę wszczęcia postępowania na tej podstawie wiąże się z sytuacją, w której zachodzą przyczyny uniemożliwiające uruchomienie i prowadzenie postępowania administracyjnego. Odmowa wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. „innych uzasadnionych przyczyn” może mieć miejsce wyłącznie w sytuacjach oczywistych, tj. gdy „na pierwszy rzut oka” można stwierdzić, że brak podstaw do prowadzenia postępowania. Zdaniem Sądu Okręgowego sytuacja taka nie miała miejsca w niniejszej sprawie. Nie wystąpił również w przypadku ubezpieczonego oczywisty brak przymiotu strony.

Wobec powyższego, skoro zatem organ rentowy prowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie wniosku ubezpieczonego, przesądza to o braku oczywistych przeszkód o charakterze podmiotowym i przedmiotowym uzasadniających odmowę wszczęcia postępowania administracyjnego. Sąd Okręgowy zwrócił również uwagę na merytoryczny charakter uzasadnienia zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym wobec prawidłowego odprowadzenia składek od przychodów ubezpieczonego oraz istnienia płatników i jego następców prawnych, w świetle przepisów ustawy systemowej, nie może on skutecznie domagać się ich zwrotu. Taka ocena prawna żądania ubezpieczonego świadczy jednoznacznie o tym, iż zostało ono faktycznie poddane analizie materialnoprawnej. W tej sytuacji wydanie formalnoprawnej decyzji odmawiającej wszczęcia postępowania było niedopuszczalne.

Reasumując, Sąd Okręgowy, na mocy art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., orzekł, jak w sentencji.

W apelacji od przedstawionego rozstrzygnięcia organ rentowy, zarzucając Sądowi pierwszej instancji naruszenie art. 61a § 1 w związku z art. 28 k.p.a., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i zobowiązanie organu rentowego do wszczęcia postępowania, gdy tymczasem odwołującemu nie można przypisać statusu strony, wniosł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

Apelujący organ rentowy podniósł, iż z treści odwołania oraz oświadczenia złożonego na rozprawie w dniu 20 września 2018 r. wynika, iż okresem spornym są okresy dodatkowego zatrudnienia wnioskodawcy przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. Ponadto odwołujący nie kwestionuje faktu, że składki były nienależnie opłacone. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (stan prawny obowiązujący w latach 1987 - 1998) składki na ubezpieczenie społeczne pracowników opłacają zakłady pracy z własnych środków za okres trwania ubezpieczenia społecznego każdego pracownika. Z kolei zgodnie z art. 35 ust. 5 wymienionej ustawy zwrotu od Zakładu niezależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne nie można dochodzić, jeżeli od daty ich opłacenia upłynęło 5 lat. Natomiast na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 1960 r. o zmianach własności w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, rent, zaopatrzeń i opieki społecznej (w brzmieniu obowiązującym w latach 1975 -1986) zakłady pracy opłacają z własnych środków składki na ubezpieczenie społeczne pracowników. Mając na uwadze powyższe - w ocenie skarżącego organu rentowego - odwołujący nie posiada statusu strony w myśl art. 28 k.p.a., który stanowi, że stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Otóż bowiem, treść art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej dla wywodzenia przysługującego przymiotu strony postępowania - ustalenie interesu lub obowiązku prawnego może nastąpić jedynie w związku z konkretną normą prawa materialnego. Podmiot, dla którego z przepisów prawa materialnego nie wynikają żadne uprawnienia ani obowiązki, nie ma przymiotu strony w świetle komentowanego przepisu, nie jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania czy też kwestionowania zapadłych w tym postępowaniu rozstrzygnięć. Tak więc, za okresy zatrudnienia przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r. interes prawny o zwrot jedynie nienależnie opłaconych składek mógłby mieć zakład pracy w którym odwołujący był zatrudniony. Dodatkowo apelujący podniósł, iż w świetle obowiązujących przepisów - art. 24 ust. 6f ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (przepis obowiązujący od dnia 8 maja 2008 r.) w przypadku braku płatnika składek lub jego następcy prawnego Zakład zawiadamia ubezpieczonego o kwocie nienależnie opłaconych składek w części sfinansowanej przez ubezpieczonego i na jego wniosek zwraca nienależnie opłacone składki. Przepisy ust. 6c-6e stosuje się odpowiednio. Płatnicy składek za okresy przypadające po dniu 31 grudnia 1998 r. istnieją.

W odpowiedzi na apelację ubezpieczony wniósł o oddalenie apelacji oraz obciążenie organu rentowego kosztami postępowania za drugą instancję.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Przyjmując ustalenia poczynione przez Sąd pierwszej instancji jako własne, uznał, że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Przypomnieć wypada, że w hipotezie normy art. 61a § 1 k.p.a. w zw. z art. 83b ust. 1 i art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadzono dwie samodzielne i niezależne przesłanki wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania. Pierwszą z nich jest wniesienie podania przez osobę, która nie jest stroną, a drugą zaistnienie innych uzasadnionych przyczyn uniemożliwiających wszczęcie postępowania.

Odnosząc się zatem do zarzutów apelacji wskazać trzeba, iż stroną, stosownie do art. 28 k.p.a. tj. przepisów w oparciu, o które organ rentowy prowadzi postępowanie, jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W tym kontekście, podnieść należy, iż interes prawny jest kategorią normatywną, mającą swe źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy i stanowiących podstawę prawną jej rozstrzygnięcia, zarazem ściśle związaną z przedmiotem prowadzonego postępowania (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 15 kwietnia 1993 r., I SA 1719/92). Przy czym, odmowa wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn podmiotowych może nastąpić tylko wówczas, gdy oczywistym jest, że osoba która występuje z żądaniem wszczęcia postępowania nie może być uznana za stronę tego postępowania, czyli w przypadku, gdy brak przymiotu strony u wnioskodawcy jest oczywisty. O tym zaś, czy określonemu podmiotowi przysługują uprawnienia strony, a więc czy ma on interes prawny

w rozstrzygnięciu sprawy, przesądzają przepisy prawa materialnego, z których wynikają dla tego podmiotu określone prawa lub obowiązki. Interes prawny wyraża więc w możliwości zastosowania normy prawa materialnego w konkretnej sytuacji konkretnego podmiotu prawa (por. wyrok NSA z 19 kwietnia 2012 roku, akt I OSK. 531/11). Natomiast w odniesieniu do postępowania przed organem rentowym problematyka zwrotu nienależnie opłaconych składek jest uregulowana w art. 19 ust. 6a i art. 24 ust. 6a - 6h ustawy z dnia 13 października 1998 r.

o systemie ubezpieczeń społecznych. 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 2012 r., sygn. II SA/ŁD 46/12).

Rację ma zatem Sąd Okręgowy, wskazując, że w niniejszej sprawie nie zaistniała żadna z sytuacji, o których mowa w omawianym przepisie.

Jednocześnie należy zauważyć, że na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności ustalania wymiaru składek i ich poboru (zwrotu). Od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Z tym, iż odwołanie przysługuje także w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie (art. 83 ust. 2 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i art. 477⁹ § 4 k.p.c.). Hipotetyczna możliwość złożenia odwołania w trybie art. 477⁹ § 4 k.p.c. (skarga na milczenie organu rentowego) ma na celu skłonienie organu rentowego do wyrażenia swojego stanowiska w decyzji merytorycznej.

W tym kontekście, zaprezentowana przez apelującego wykładnia art. 61a § 1 k.p.a. w odniesieniu do postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych toczonych przed organem rentowym, może doprowadzić do naruszenia aksjologicznej gwarancji ujętej w art. 67 Konstytucji RP (prawo do zabezpieczenia społecznego) oraz naruszać art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie w dniu

4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), jako faktyczne odmówienie stronie prawa do sądu.

Konkludując, Sąd drugiej instancji uznał, iż apelacja nie zasługuje na uwzględnienie i na mocy art. 385 k.p.c. orzekł o jej oddaleniu.

/-/SSA E.Kocurek-Grabowska /-/SSA M.Procek /-/SSA M.Żurecki Sędzia Przewodniczący Sędzia