

Sygn. akt III AUa 59/20

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 kwietnia 2020 r.

**Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:**

Przewodnicząca – sędzia: Urszula Iwanowska (spr.)

Sędziowie: Barbara Białecka

Romana Mrotek

po rozpoznaniu w dniu 2 kwietnia 2020 r., w S. na posiedzeniu niejawnym

**sprawy z odwołania J. D.**

**przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.**

**o wypłatę świadczenia**

**na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 19 grudnia 2019 r., sygn. akt VI U 1992/19**

**uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i sprawę przekazuje do ponownego rozpoznania Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w S..**

**Barbara Białecka Urszula Iwanowska Romana Mrotek**

III A Ua 59/20

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 10 lipca 2019 r., znak:(...), Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. odmówił J. D. wypłaty świadczenia za miesiące: czerwiec i lipiec 2018 r. wskazując, że pismami z dnia 5 kwietnia 2018 r., 2 maja 2018 r. oraz 22 maja 2018 r. wzywał ubezpieczonego do przedłożenia dowodów stwierdzających dalsze prawo do pobierania świadczeń, jednakże z uwagi na brak odpowiedzi, decyzją z dnia 8 czerwca 2018 r. wstrzymał dalszą wypłatę świadczenia od 1 czerwca 2018 r. Nadto organ rentowy wyjaśnił, że wobec wniosku ubezpieczonego z dnia 31 sierpnia 2018 r. o wypłatę świadczenia, na mocy decyzji wydanej w dniu 6 września 2018 r., wznowiono wypłatę świadczenia od miesiąca złożenia wniosku, a decyzja ta nie została zaskarżona przez ubezpieczonego.

W odwołaniu od powyższej decyzji J. D. wniósł o jej zmianę poprzez przyznanie mu emerytury za okres od 1 czerwca 2018 r. do 31 lipca 2018 r. oraz o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi. Ubezpieczony zarzucił zaskarżonej decyzji:

1. obrazę przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poprzez jego zastosowanie i uznanie, iż ubezpieczony był zobowiązany do przedłożenia dowodów stwierdzających dalsze istnienie prawa do świadczeń, podczas gdy organ nie wykazał, aby faktycznie zaistniały przesłanki do skierowania takiego żądania do ubezpieczonego,

b) art. 135 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poprzez jego niezastosowanie i wypłatę emerytury począwszy od dnia złożenia wniosku o wznowienie wypłaty przez ubezpieczonego, podczas gdy wstrzymanie wypłaty zdaniem strony emerytury nastąpiło na skutek błędu organu,

c) art. 67 ust. 1 Konstytucji poprzez przyjęcie, iż świadczenie za okres od wstrzymania wypłaty świadczenia do złożenia wniosku o wznowienie wypłaty, przepada, w sytuacji kiedy wg strony pozostaje to w sprzeczności z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego i do czasu wyjaśnienia sytuacji wstrzymanie winno skutkować przekazaniem świadczenia do depozytu, a po wyjaśnieniu sprawy powinno być przekazane ubezpieczonemu;

2. dodatkowo z tzw. ostrożności procesowej ubezpieczony zarzucił błąd w ustaleniach faktycznych, mający wpływ na treść rozstrzygnięcia polegający na przyjęciu, iż:

a) ubezpieczony utracił możliwość żądania wypłaty wstrzymanego świadczenia na skutek braku zaskarżenia decyzji o wysokości wyrównania oraz decyzji o wznowieniu świadczenia, w sytuacji kiedy decyzje te dotyczyły ściśle określonych okresów i brak ich zaskarżenia nie powinien zamykać ubezpieczonemu drogi do wypłaty wstrzymanego mu świadczenia,

b) została dopełniona należyta staranność w działaniach mających na celu ustalenie wystąpienia przesłanek powodujących wstrzymanie wypłaty świadczeń emerytalnych, podczas gdy brak było podstaw do wszczęcia postępowania zmierzającego do ustalenia dalszego istnienia prawa do świadczeń, w sytuacji kiedy organ znał nazwę banku oraz nr rachunku bankowego do przelewu emerytury, a do organu nie wpłynęła żadna informacja, która mogłaby spowodować wątpliwość co do zasadności dalszej wypłaty ubezpieczonemu emerytury.

W uzasadnieniu odwołania skarżący podniósł między innymi, że organ rentowy nie miał w jego ocenie podstaw do tego, aby zażądać przedłożenia dokumentów stwierdzających dalsze istnienie prawa do świadczeń, albowiem do organu nie wpłynęła żadna informacja, która mogłaby poddawać w wątpliwość zasadność dalszej wypłaty świadczenia na rzecz ubezpieczonego, w tym o jego zgonie. Sam organ zaś nie wykazał, aby podjął jakiegokolwiek działania mające na celu zweryfikowanie powstałych wątpliwości czy też ustalenie czy ubezpieczony pozostaje przy życiu, mając cały wachlarz dostępnych możliwości w tym m.in.: informacje z banku, w którym ubezpieczony ma rachunek bankowy. Zdaniem skarżącego, wstrzymanie emerytury nastąpiło na skutek błędu organu rentowego, a wypłata świadczenia winna nastąpić od miesiąca, w którym je wstrzymano. Nadto, skarżący zakwestionował okoliczność, aby jedynie brak odbioru korespondencji miał skutkować przypadkiem przyznanego i zagwarantowanego ustawowo ubezpieczonemu świadczenia. W jego ocenie w takich sytuacjach organ zobowiązany był dopełnić należytej staranności w działaniach mających na celu ustalenie wystąpienia przesłanek powodujących wstrzymanie wypłaty świadczeń emerytalnych, ponieważ spora grupa osób pobierających emeryturę to ludzie schorowani, nie znający się na obowiązujących przepisach, dla których otrzymywana emerytura jest jedynym źródłem dochodów. Skarżący podkreślił, że pozostawał w przekonaniu, iż nastąpi wyrównanie wstrzymanych środków, wobec czego nie skarżył uprzednio otrzymanych decyzji.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie podtrzymując argumentację przytoczoną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 19 grudnia 2019 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonemu J. D. prawo do wypłaty emerytury za okres od 1 czerwca 2018 r. do 31 lipca 2018 r. (punkt I) oraz zasądził od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w S. na rzecz J. D. kwotę 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (punkt II).

Powyższe orzeczenie Sąd Okręgowy oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Na mocy decyzji z dnia 29 października 2013 r. ubezpieczonemu J. D. od dnia 1 lipca 2013 r. przyznano prawo do emerytury. W treści pouczeń do decyzji, w punkcie II wskazano, że organ rentowy może żądać od emeryta lub rencisty potwierdzenia własnoręcznym podpisem istnienia dalszego prawa do pobierania świadczeń, natomiast w punkcie XII

wskazano, że należy powiadomić organ rentowy o każdej zmianie adresu, numeru rachunku w banku lub spółdzielczej kasie oszczędnościowo – kredytowej.

Składając w dniu 18 lipca 2013 r. w organie rentowym wniosek o emeryturę, J. D. w treści wniosku wskazał jako swój adres zameldowania na pobyt stały: P., ul. (...), jako czasowy adres zamieszkiwania wskazał: (...)-(...) G., B.- (...) F, a jako adres do korespondencji wskazał (...)-(...) C., M., ul. (...).

Decyzja ZUS z dnia 29 października 2013 r. została wysłana na adres: M., ul. (...), (...)-(...) C..

W pierwszym piśmie po otrzymaniu decyzji o przyznaniu emerytury z dnia 2 września 2013 r. ubezpieczony jako adres do korespondencji wskazał: (...) A, (...)-(...) C.. Adres ten wskazywał konsekwentnie w każdym piśmie kierowanym do ZUS. Organ rentowy nie wprowadził zmian w adresie ubezpieczonego i zarówno decyzje o przeliczeniu emerytury J. D. (z dnia: 10 lutego 2014 r., 19 maja 2014 r., 1 marca 2014 r.), jak również inne pisma kierowane do ubezpieczonego wysyłał pod adres: M., ul. (...), (...)-(...) C..

Pismem z dnia 17 września 2015 r. ubezpieczony złożył w ZUS dyspozycję przekazywania swoich świadczeń emerytalnych na rachunek w banku (...). W treści formularza bankowego znajdował się następujący adres ubezpieczonego jako klienta banku: (...)-(...) P., ul. (...).

Z początkiem 2018 roku organ rentowy wysłał do J. D. korespondencję zawierającą PIT-40A za 2017 rok, która to została zwrócona do organu rentowego z adnotacją poczty: „nie zamieszkuje pod wskazanym adresem”. W związku ze zwrotem korespondencji organ rentowy w dniu 5 kwietnia 2018 r. wysłał do ubezpieczonego - na adres: M., ul. (...), (...)-(...) C. - przesyłkę poleconą (za zwrotnym potwierdzeniem odbioru) zawierającą druk ZUS Rp-3, tj. poświadczenie istnienia dalszego prawa do świadczenia wraz z drukiem o zmianę danych adresowych. Przesyłka ta została zwrócona do ZUS przez pocztę z adnotacją „Zwrot - nie ma takiego adresu”.

Następnie wraz z pismem z dnia 2 maja 2018 r. organ rentowy wysłał druk Rp-3 i wniosek o zmianę danych na adres: M. (...), (...)-(...) G.. Przesyłka ta została zwrócona przez pocztę z adnotacją „Zwrot - Dom Pomocy z danego adresu zlikwidowany”.

Kolejno wraz z pismem ZUS z dnia 22 maja 2018 r. organ rentowy wysłał do ubezpieczonego druki na adres: ul. (...), (...)-(...) P.. Przesyłka ta została zwrócona przez pocztę do organu rentowego z adnotacją „Zwrot - adresat wyprowadził się”.

Decyzją z dnia 8 czerwca 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych z urzędu wstrzymał wypłatę emerytury J. D. począwszy od 1 czerwca 2018 r. Decyzja ta wysłana została listem poleconym na adres: M., ul. (...), (...)-(...) C. i została zwrócona do ZUS przez pocztę z adnotacją „Adresat wyprowadził się”.

W dniu 31 sierpnia 2018 r. wnioskodawca złożył w Oddziale ZUS wniosek o wznowienie wypłaty świadczenia wskazując, że nie odbierał korespondencji, ponieważ wyprowadził się z dotychczasowego miejsca zamieszkania i zapomniał powiadomić o tym fakcie organ rentowy. Ubezpieczony zobowiązał się w tym piśmie do informowania organu rentowego o każdej zmianie adresu. W treści oświadczenia jako aktualny adres zamieszkania ubezpieczony wskazał: ul. (...), (...)-(...) S.. J. D. złożył w tym zakresie także wniosek o zmianę danych osoby zamieszkałej w Polsce.

Decyzją z dnia 6 września 2018 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych po rozpatrzeniu wniosku z dnia 31 sierpnia 2018 r. wznowił J. D. wypłatę emerytury od 1 sierpnia 2018 r., tj. od miesiąca złożenia wniosku. Na mocy tej decyzji przekazano wnioskodawcy należność za okres od 1 sierpnia 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r. wraz ze świadczeniem za wrzesień 2018 r. Wnioskodawca powyższą decyzję odebrał w dniu 4 października 2018 r. Decyzja ta jest prawomocna.

W czerwcu 2019 r. J. D. wystąpił o wypłatę świadczenia za czerwiec i lipiec 2018 r. Zaskarżoną decyzją z dnia 10 lipca 2019 r. organ rentowy odmówił wypłaty świadczeń za podane miesiące.

W toku postępowania J. D. potwierdził, że w miejscowości M. mieszkał przez około 3-4 lata, w miejscowości M. mieszkał przez półtora roku w 2006 roku, tj. zaraz po wyjściu z Zakładu Karnego. Miejsce stałego pobytu ubezpieczony miał także w P. przy ul. (...), mieszkał wówczas u swojego kolegi. W G. ubezpieczony mieszkał tylko okresowo.

Aktualnie ubezpieczony mieszka pod adresem: (...)/(...), (...)-(...) P.. Adres ten wskazał we wniosku o zmianie danych osoby zamieszkałej w Polsce, który złożył w organie rentowym w dniu 19 grudnia 2018 r.

Po ustaleniu powyższego stanu faktycznego oraz na podstawie przepisów prawa niżej powołanych Sąd Okręgowy uznał odwołanie za uzasadnione.

Na wstępie sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie z art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.; powoływana dalej jako: ustawa emerytalna) na żądanie organu rentowego emeryt lub rencista jest zobowiązany do potwierdzania własnoręcznym podpisem istnienia dalszego prawa do pobierania świadczeń określonych ustawą. Procedura ta, mająca na celu zapobieganie pobieraniu świadczenia za osoby nieżyjące, w praktyce polega na dostarczaniu świadczeniobiorcom formularzy (tzw. poświadczeń życia i zamieszkania) podlegających zwrotowi po odpowiednim wypełnieniu. Dowód w postaci podpisu odgrywa tu podobną rolę co oświadczenie składane w trybie art. 75 § 2 k.p.a. W razie niespełnienia wymogu potwierdzenia, na mocy odpowiedniego zastosowania art. 134 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy następuje wstrzymanie wypłaty świadczeń tj. w sytuacji, gdy osoba pobierająca świadczenia mimo pouczenia lub żądania organu rentowego nie przedłoży dowodów stwierdzających dalsze istnienie prawa do świadczeń. Zgodnie zaś z art. 135 ust. 1 ustawy emerytalnej w razie ustania przyczyny powodującej wstrzymanie wypłaty świadczenia, wypłatę wznawia się od miesiąca ustania tej przyczyny, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty lub wydano z urzędu decyzję o jej wznowieniu, z uwzględnieniem ust. 2.

Następnie Sąd Okręgowy celem wyjaśnienia znaczenia instytucji określanej mianem „poświadczenia życia”, o której mowa w art. 128 wyżej powołanej ustawy, wskazał, że została ona wprowadzona do przepisów emerytalnych w związku ze zdarzającymi się w praktyce przypadkami pobierania świadczeń emerytalno-rentowych po śmierci świadczeniobiorcy, np. przez członków rodziny w przypadku wpłaty na konto bankowe albo odbierania świadczenia przez domownika lub osobę upoważnioną. Istotnym problemem okazało się bowiem pobieranie świadczeń emerytalno-rentowych za osoby nieżyjące (patrz komentarz do art. 128 ustawy emerytalnej pod red. B. Gudowskiej, komentarz M. Bartnickiego, komentarz K. Kwapisz). Realizacja powyższego przepisu polega zatem na dostarczaniu świadczeniobiorcom przez organ rentowy gotowych formularzy, czyli tzw. poświadczeń życia, które po wypełnieniu powinny zostać zwrócone do organu rentowego.

Natomiast skutkiem niezłożenia poświadczenia życia jest wstrzymanie wypłaty świadczenia na podstawie art. 134 ust. 1 pkt 2 ustawy, co ma przeciwdziałać pobieraniu świadczenia za osoby nieżyjące. Chodzi zatem o to, by w przypadku śmierci świadczeniobiorcy, osoby uprawnionej do emerytury lub renty, inna nieuprawniona osoba świadczenia takiego nie pobrała, czyli by nie dochodziło do nieuprawnionego uszczuplenia funduszu ubezpieczeń społecznych, na które składa się całe społeczeństwo na zasadzie tzw. solidaryzmu. Jest przy tym oczywiste, że najczęściej odzyskanie wypłaconych świadczeń od osoby bezpodstawnie pobierającej świadczenie jest w praktyce niemożliwe, a przynajmniej znacznie utrudnione.

Ponadto sąd pierwszej instancji podkreślił, że w okresie wstrzymania wypłaty świadczenia na powołanej podstawie prawnej, nie mamy do czynienia z zawieszeniem samego prawa do świadczenia, bo emerytura nadal przysługuje, a wstrzymanie jej wypłaty ma na celu zapobieżenie jej pobrania przez osobę nieuprawnioną w związku z zachodzącym prawdopodobieństwem śmierci świadczeniobiorcy.

Dalej Sąd Okręgowy zaznaczył, że cytowane przepisy wzbudziły wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP art. 135 ust. 1 w zakresie, w jakim w przypadku zawieszenia świadczenia na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy przewiduje on podjęcie wypłaty tylko za okres od miesiąca złożenia wniosku, a nie za cały okres od wstrzymania świadczenia. Niewątpliwie bowiem prawo do emerytury jest prawem zagwarantowanym konstytucyjnie na podstawie

art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, przy czym zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Prawo do emerytury jest bowiem prawem podmiotowym, podlegającym takiej samej ochronie jak inne prawa konstytucyjne, chociaż jego treść jest współwyznaczana przez ustawę.

Rozstrzygając przedmiotowy spór, sąd meriti nie wypowiedział się jednak w kwestii zgodności powołanych przepisów z Konstytucją. Przedmiotem rozważań sądu była bowiem ocena prawidłowości decyzji, którą organ rentowy wydał w dniu 10 lipca 2019 r., w rozpoznaniu wniosku J. D. o wypłatę świadczeń za miesiące: czerwiec i lipiec 2018 r., a mocą której odmówił ubezpieczonemu wypłaty świadczeń za te miesiące. Oceny tej sąd dokonał w oparciu o całokształt zebranego w sprawie materiału dowodowego, zwracając szczególną uwagę na pisma kierowane do wnioskodawcy, a zwłaszcza na umieszczone w nich adresy, pod które wysłano korespondencję.

Zatem Sąd Okręgowy miał na uwadze, że z dokonanych w sprawie ustaleń wynika, że po trzech nieudanych próbach doręczenia J. D. formularza "poświadczenia życia" jak i formularza dotyczącego uaktualnienia danych - decyzją z dnia 8 czerwca 2018 r. organ rentowy z urzędu wstrzymał wypłatę emerytury J. D. począwszy od 1 czerwca 2018 r., zaś decyzją z dnia 6 września 2018 r., po rozpatrzeniu wniosku ubezpieczonego z dnia 31 sierpnia 2018 r. - wznowił wypłatę świadczenia, począwszy od dnia 1 sierpnia 2018 r., tj. od miesiąca złożenia wniosku.

Jednocześnie sąd ten zważył, że doręczenia ubezpieczonemu wyżej wymienionych formularzy organ rentowy każdorazowo dokonywał na inny adres, przy czym ani razu nie był to adres prawidłowy, to jest taki, jaki wskazywał organowi rentowemu sam ubezpieczony w swoich pismach kierowanych do tego organu od 2 września 2013 r. poczynając, a więc: M. (...), (...)-(...) C. (k. 24, 31, 34, 60, 84, 87, 95 plik II akt ZUS). I tak po raz pierwszy druki poświadczenia życia wraz z pismem z dnia 5 kwietnia 2018 r. organ rentowy wysłał ubezpieczonemu na adres: M., ul. (...), (...)-(...) C. i pismo to wróciło do ZUS z adnotacją „zwrot - nie ma takiego adresu”. Kolejno te same druki z pismem z dnia 2 maja 2018 r. organ wysłał na adres: M. (...), (...)-(...) G., którego ubezpieczony nigdy nie wskazywał jako adresu do doręczeń, i również ta przesyłka została zwrócona. Następnie korespondencję z pismem z dnia 22 maja 2018 r. wysłano na adres: ul. (...), (...)-(...) P. (przesyłka ta również zwrócona została do organu rentowego). Ten ostatni adres - jak wynika z dokumentów zgromadzonych w aktach ZUS (k. 130 plik II) - ubezpieczony wskazał w dniu 17 września 2015 r. w formularzu bankowym, składając w organie rentowym dyspozycję przekazywania emerytury na rachunek w banku (...). Trudno zatem - w ocenie sądu pierwszej instancji - uznać, że w ten sposób dokonał zmiany dotychczasowego adresu, bowiem wyraźnie w dokumencie tym jest mowa o danych klienta banku, a nie emeryta i nie ma w nim mowy o nowym adresie do doręczeń. Nawet jednak, gdyby uznać, że w ten sposób ubezpieczony podał organowi rentowemu swój nowy adres, to organ rentowy wysłał pod ten adres przesyłkę z drukiem ZUS Rp 3 i wnioskiem o zmianę danych tylko raz - 22 maja 2018 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego takie działanie organu rentowego, który kierowaną do ubezpieczonego korespondencję wysyłał wyłącznie na adresy wskazane przez ubezpieczonego we wniosku o emeryturę z dnia 18 lipca 2013 r., pomimo iż tylko jeden z nich został wskazany przez ubezpieczonego jako adres do doręczeń i następnie szybko zmieniony (poprawiony) przez ubezpieczonego (od 3 września 2013 r. konsekwentnie i wielokrotnie zamiast nieistniejącego adresu: M., ul. (...)/(...), ubezpieczony wskazuje jako swój adres do doręczeń (...) - oznacza brak należytej staranności ZUS jako organu administracji publicznej, o której mowa w treści art. 9 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Powyższa regulacja prawna powoduje nie tylko wyłom w obowiązującej na ogół starej zasadzie *ignorantia iuris nocet* tj. „nieznajomość prawa szkodzi”, lecz właściwie zupełne uchylenie tej zasady w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu administracyjnym uregulowanym kodeksem (Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1992, s. 69; por. też T. B. Babel, Bez pozwolenia, a jednak legalnie, Rzeczpospolita, PCD 2001, nr 9, s. 4; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 października 2013 r., II SA/Wr 497/13, LEX nr 1387535). Organom administracji publicznej nie wolno zajmować w postępowaniu administracyjnym „pozycji przeciwnika strony, który

wyczekuje na popełnienie przez stronę błędu w ocenie wpływu pewnych okoliczności na rozstrzygnięcie sprawy i wykorzystuje ten błąd, jako uzasadnienie wydania niekorzystnej dla strony decyzji” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2007 r., (...) SA/Po 516/06, (...)). Komentowany przepis formułuje zatem zasadę informowania stron oraz czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Stosowanie tej zasady powinno sprzyjać zarówno prowadzeniu postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8), jak i realizacji zasady prawdy obiektywnej (art. 7).

Zdaniem Sądu Okręgowego, organ administracji publicznej nie dochowuje wymogów art. 9 k.p.a. także w przypadku wysyłania korespondencji pod nieprawidłowy adres uczestnika postępowania - co miało miejsce w przedmiotowej sprawie, także w przypadku decyzji z dnia 8 czerwca 2018 r.

Ponadto sąd pierwszej instancji podkreślił, że komentowany przepis nie może być w każdych okolicznościach rozumiany w ten sposób, że zwalnia stronę od wszelkiej dbałości o własne interesy i od wszelkiej aktywności procesowej (wyrok NSA z 18.04.2008 r., (...) 51/08, LEX nr 467107). Bezsprzecznie po stronie ubezpieczonego leży obowiązek informowania organu rentowego o każdorazowej zmianie miejsca zamieszkania, o którym to obowiązku ubezpieczony był informowany w treści każdej z decyzji ZUS. Okoliczności przedmiotowej sprawy wskazują jednak na to, że ubezpieczony często - z różnych powodów - zmieniał miejsce swojego pobytu i nie zawsze odbierał kierowaną do niego pocztę. Powyższy fakt nie zwalnia jednak organu rentowego z obowiązku dołożenia wszelkich starań w ustaleniu aktualnego miejsca zamieszkania ubezpieczonego, jak i obowiązku rzetelnego zaznajamiania się z pismami wnioskodawcy i kierowania korespondencji pod wskazywany przez niego adres. Można byłoby uznać, że organ rentowy wypełnił swój obowiązek wynikający z art. 9 k.p.a., gdyby wysyłał wszystkie przesyłki dla ubezpieczonego pod adres wskazywany przez ubezpieczonego od 2 września 2013 r. jako jego adres do doręczeń, tj. pod adres M.(...) C.. Tymczasem, posiadając informacje o nowym adresie ubezpieczonego, organ rentowy wysyłał pisma wraz z drukami na nieprawidłowy adres ubezpieczonego w M. lub na nigdy niewskazywany przez ubezpieczonego jako adres do doręczeń adres w M.. Takiego działania nie sposób uznać za wyczerpującą definicję należytej staranności. Dalej sąd ten podniósł, że nawet gdyby uznać, iż składając w ZUS dyspozycję dotyczącą przekazywania emerytury na rachunek bankowy w banku (...), ubezpieczony zmienił swój adres do doręczeń na P., to jednokrotnego wysłania przez organ rentowy pisma z drukami pod ten adres nie można uznać za dochowanie należytej staranności w ustaleniu istnienia dalszego prawa do świadczenia ubezpieczonego.

W ocenie Sądu Okręgowego analiza stanu faktycznego pozwala na przyjęcie, że w niniejszej sprawie należy stwierdzić błąd organu rentowego. Przyczyną bowiem, dla której ubezpieczony nie odbierał kierowanej do niego korespondencji, było błędne ustalenie adresu ubezpieczonego przez ZUS. Przy czym sąd miał na uwadze, że ZUS miał możliwość sprawdzenia aktualnego adresu ubezpieczonego i wprowadzenia tej zmiany do systemu, zamiast tego w sposób ciągły wysyłał korespondencję pod nieprawidłowy adres ubezpieczonego, co w konsekwencji doprowadziło do bezzasadnego wstrzymania wypłaty jego świadczenia emerytalnego.

Z powyższych względów Sąd, działając na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję i przyznał ubezpieczonemu J. D. prawo do wypłaty emerytury za okres od 1 czerwca 2018 r. do 31 lipca 2018 r.

Nadto sąd orzekł o kosztach procesu na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. Koszty te zasądzono na rzecz J. D. jako strony wygrywającej proces. Złożyło się na nie wyłącznie wynagrodzenie reprezentującego go pełnomocnika, będącego adwokatem. Wysokość tego wynagrodzenia ustalono w oparciu o § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800).

Z powyższym wyrokiem Sądu Okręgowego w Szczecinie w całości nie zgodził się Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który w wywiedzionej apelacji zarzucił mu:

- naruszenie przepisu art. 135 ust. 1 ustawy emerytalnej poprzez przyznanie ubezpieczonemu J. D. prawa do wypłaty emerytury za okres od 1 czerwca 2018 r. do 31 lipca 2018 r. podczas, gdy wniosek o wznowienie wypłaty złożył w dniu

31 sierpnia 2018 r. , a z treści art. 135 powołanej ustawy wynika, że wypłatę wznowia nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o wznowienie wypłaty.

Ze względu na powyższe apelujący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego orzeczenia i oddalenie odwołania,
- zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący między innymi podniósł, że motywy rozstrzygnięcia Sądu, stanowiące okoliczności, iż w ocenie Sądu organ rentowy nieprawidłowo doręczał formularze, o których mowa w art. 128 ust. 1 ustawy emerytalnej nie mogą stanowić podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji. Okoliczności te, zdaniem apelującego, mogłyby ewentualnie wpłynąć na wzruszenie decyzji z dnia 8 czerwca 2019 r. o wstrzymaniu emerytury. Nie mogą zaś stanowić podstawy do wypłaty świadczenia za okres pomiędzy wydaniem decyzji o wstrzymaniu i wznowieniu wypłaty świadczenia.

W złożonej po upływie ustawowego terminu odpowiedzi na apelację J. D., działając przez pełnomocnika wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych wskazując, że ubezpieczony w całości podtrzymuje dotychczasowe stanowisko w sprawie, natomiast w zakresie apelacji organu rentowego podnosi, iż jest ona oczywiście bezzasadna i z tych względów winna podlegać oddaleniu w całości.

Zdaniem ubezpieczonego sąd pierwszej instancji dokonał właściwych ustaleń, zastosował prawidłowe przepisy, w związku z czym wydane rozstrzygnięcie odpowiada prawu.

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

Sąd Apelacyjny uznał za konieczne uchylenie zaskarżonego wyroku oraz poprzedzającej go decyzji i przekazanie sprawy organowi rentowemu do ponownego rozpoznania. Słusznie bowiem skarżący zarzucił brak podstawy prawnej do wydania zaskarżonego wyroku.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym sprawy zaskarżona decyzja w istocie nie rozstrzygała o wniosku ubezpieczonego. Zauważyć należy, że już w treści złożonego odwołania ubezpieczony wprost odnosił się do okoliczności wstrzymania wypłaty emerytury, kwestionując ich wystąpienie. Argumentacja J. D. sprowadza się w istocie do wskazania błędów organu rentowego przy wydawaniu decyzji o wstrzymaniu wypłaty emerytury (decyzji z dnia 8 czerwca 2018 r.), które jednocześnie uzasadniają także odwołanie od odmowy wypłaty świadczenia emerytalnego. Odwołujący się wprost wskazał, że „brak podjęcia przez organ rentowy stosowanych działań powoduje, iż nie można zgodzić się z uznaniem, jakoby w ogóle zaistniały przesłanki do wstrzymania wypłaty świadczenia. W ocenie ubezpieczonego nie tylko nie zachodziły przesłanki do wstrzymania wypłaty świadczenia, lecz również w ogóle nie podjęto próby zweryfikowania, czy takowe przesłanki zachodzą”. Mimo powyższego organ rentowy potraktował pismo ubezpieczonego jako odwołanie od decyzji odmawiającej wypłaty świadczenia, czym – w ocenie sądu odwoławczego – doprowadził do literalnego, ale też bardzo zawężonego, odczytania wniosku złożonego przez ubezpieczonego. Organ rentowy winien zinterpretować żądanie ubezpieczonego w sposób jak najbardziej dla niego korzystny. W sytuacji, kiedy strona złożyła wniosek o wzruszenie decyzji, nieporadnie (mimo reprezentowania przez profesjonalnego pełnomocnika) wskazując zakres żądania, obowiązkiem organu jest dołożenie wszelkiej staranności, by temu wnioskowi nadać prawidłowy bieg. Decydujące znaczenie zawsze powinny mieć rzeczywiste intencje wnioskodawcy, a nie sam tytuł pisma, czy nawet literalne jego brzmienie. Obowiązek dokładnego ustalania przedmiotu żądania zgłoszonego przez stronę wynika przede wszystkim z przepisów określających ogólne zasady postępowania, w tym art. 9 k.p.a. Należy bowiem zwrócić uwagę na charakter prawny instytucji jaką jest organ rentowy – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład jest państwową jednostką organizacyjną, nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, a w zakresie prowadzonej działalności określonej

ustawą, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Z tej regulacji prawnej wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jakkolwiek posiada osobowość prawną nie jest samodzielnym podmiotem obrotu gospodarczego, kierującym się prawami rynku, lecz w powierzonym ustawowo zakresie, stanowi swoistą emanację władzy państwowej. Nie budzi żadnych wątpliwości, że Zakład realizuje wyłącznie politykę społeczną organów władzy państwowej oraz strategię lokacji środków państwowych w system zabezpieczenia społecznego, i w tym względzie nie ma żadnej samodzielności decyzyjnej. Wyjaśnić przy tym należy, że w myśl art. 9 k.p.a. jedną z ogólnych zasad procedury administracyjnej jest zasada informowania. Zgodnie z tym przepisem organy administracji mają obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania. Organy powinny czuwać nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, oraz w tym celu udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Podkreśla się, że obowiązek ten obciąża organ z urzędu oraz że bierność organu w tym zakresie stanowi naruszenie prawa, bez względu na to w jakiej fazie postępowania miała miejsce (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2006 r., I OSK 6/06, LEX nr 293175). Obowiązków informacyjnych organu nie należy utożsamiać z obowiązkiem świadczenia pomocy prawnej, udzielania porad prawnych czy instruowania stron o wyborze optymalnego sposobu postępowania. Obowiązek organu wynikający z dyspozycji art. 9 k.p.a. należy rozumieć jako bezwzględny zakaz wykorzystywania przez organy administracji niezajomości prawa przez obywateli lub przerzucanie skutków niezajomości prawa przez urzędników na obywateli (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 20 czerwca 2018 r., III AUa 846/17, LEX nr 2507773). Słusznie bowiem sąd pierwszej instancji wskazał, że w postępowaniu administracyjnym nie obowiązuje zasada *ignorantia iuris nocet* (niezajomość prawa szkodzi) i obowiązkiem organu, wynikającym przede wszystkim z art. 9 k.p.a., jest informowanie strony o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie praw strony, w tym także wskazanie stronie właściwego trybu uzyskania informacji. Powinność ta wynika także z wyrażonej zasady budzenia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 383/17, LEX nr 2443907). Wobec czego uznać należy, że organ rentowy nie może, powołując się na powyższą zasadę, uzasadniać swoich działań, przede wszystkim tych błędnych. Z kolei, w wyroku z dnia 4 kwietnia 2014 r., IV SA/Wa 2988/13, WSA w Warszawie wyjaśnił, że organ nie może wykorzystywać błędu strony lub jej nieporadności, nie umożliwiając jej wyjaśnienia budzących się w sprawie wątpliwości, lecz zobligowany jest do podjęcia wszystkich niezbędnych czynności służących dokładnemu wyjaśnieniu stanu faktycznego oraz załatwieniu sprawy, mając na względzie nie tylko interes społeczny, ale nader wszystko, w kontekście zasad pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz zasady czuwania przez te organ nad interesem strony i innych osób biorących udział w postępowaniu, słuszny interes odwołującego się obywatela.

Przenosząc powyższe rozważania natury teoretycznej na grunt niniejszej sprawy należało stwierdzić, że prawidłowe rozpoznanie sprawy wymagało uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania jej do rozpoznania organowi rentowemu. Organ rentowy winien rozpoznać odwołanie ubezpieczonego, jako żądanie wznowienia postępowania, w toku którego organ rentowy wydał decyzję z dnia 8 czerwca 2018 r., mocą której wstrzymał wypłatę emerytury J. D. począwszy od dnia 1 czerwca 2018 r.

Jednocześnie sąd odwoławczy zwraca uwagę, że organ rentowy winien uwzględnić istotne okoliczności wynikające z akt rentowych ubezpieczonego, a mianowicie, że w aktach tych znajdują się pisma ubezpieczonego kierowane do organu rentowego, w których jako adres do korespondencji podaje on adres: M. (...), (...)-(…) C.. Organ rentowy natomiast, odpowiadając na poszczególne pisma ubezpieczonego, w których wskazywał on powyższy adres, konsekwentnie wysyłał korespondencję na adres: M., ul. (...), (...)-(…) C.. Organ rentowy twierdzi, że decyzja z dnia 8 czerwca 2019 r. nie została zaskarżona, jednakże zauważyć należy, że również korespondencja zawierająca treść tej decyzji została wysłana na adres: M., ul. (...), (...)-(…) C.. Zatem decyzja ta nie została doręczona prawidłowo ubezpieczonemu i nie miał on możliwości jej zaskarżenia w przewidzianym przepisami trybie. Takie działanie organu rentowego niewątpliwie może być kwalifikowane, na gruncie art. 135 ust. 1 ustawy emerytalnej, jako błąd organu rentowego.



Wydanie decyzji o odmowie wypłaty świadczenia emerytalnego za miesiąc czerwiec i lipiec 2018 r. w takiej sytuacji nastąpiło nie tylko z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej, ale także zasady zaufania do organów określonej w art. 8 § 1 k.p.a., jak też zasady udzielania informacji wynikającej z art. 9 k.p.a. Trzeba pamiętać, że postępowanie administracyjne nie ma charakteru ściśle formalnego. Decydujące znaczenie zawsze powinny mieć rzeczywiste intencje wnioskodawcy, a nie sam tytuł pisma, czy nawet literalne jego brzmienie. Obowiązek dokładnego ustalenia przedmiotu żądania zgłoszonego przez stronę wynika przede wszystkim z przepisów określających ogólne zasady postępowania, w tym art. 9 k.p.a. Precyzyjne określenie żądania strony jest niezwykle istotne, zakreśla bowiem merytoryczne podstawy działania organu rozpoznającego przedmiotowy wniosek. Wiedzę o tym, jaka jest treść żądania zawartego w takim wniosku posiada jedynie strona go wnosząca, a nie organ, do którego został on skierowany. Niedopuszczalne jest więc, by to organ administracji samodzielnie rozstrzygał wątpliwości dotyczące treści żądania strony, tym bardziej, że z treści przedmiotowego wniosku można było odczytać, iż intencją strony było wznowienie postępowania. Tymczasem organ rentowy skupił się na wskazaniu braku podstawy prawnej do wypłaty świadczeń za sporne miesiące.

W niniejszej sprawie organ rentowy zatem był obowiązany do ustalenia treści żądania skarżącego. W treści uzasadnienia odwołanie ubezpieczony nakreślił kontekst sytuacyjny oraz naruszenie jego prawa poprzez brak doręczania przesyłek na prawidłowy adres, co spowodowało w konsekwencji wstrzymanie wypłaty świadczeń. Organ nie rozważył zatem, jaka była rzeczywista intencja skarżącego. Arbitralnie przyjął, że zakres żądania strony jest jednoznaczny i dotyczy wyłącznie odmowy wypłaty świadczeń za czerwiec i lipiec 2018 r. Nie podjął próby analizy rzeczywistej woli J. D..

Mając na uwadze powyższe, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję i przekazał sprawę do rozpoznania organowi rentowemu.

Barbara Białecka Urszula Iwanowska Romana Mrotek