

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 17 grudnia 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Ł. na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 4 i art. 123 oraz ustawy z dnia 14.06.1960 kpa art. 105 § 1 kpa po rozpatrzeniu wniosku U. J. (1) z dnia 3 października 2019 r. postanowił umorzyć postępowanie w sprawie wniosku o świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

W uzasadnieniu decyzji wskazano, że Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności ustalenia uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzje o umorzeniu postępowania.

Z dokumentacji posiadanej przez ZUS wynika, że wydział Orzecznictwa Lekarskiego w dniu 2.12.2019 r. odstąpił od załatwienia wniosku ubezpieczonej z uwagi na nie zgłoszenie się na badanie do Lekarza Orzecznika ZUS w dniach 05.11.2019 r. 29.11.2019 r. Wobec tego, iż wnioskodawczyni nie zgłosiła się na badanie przez Lekarza orzecznika ZUS w wyznaczonych terminach Inspektorat postanowił umorzyć postępowanie w sprawie wniosku o świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

/ decyzja k. 9 akt ZUS/

Wnioskodawczyni U. J. (2) uznała w/w decyzję z dnia 17 grudnia 2019 r. za krzywdzącą i w dniu 30 grudnia 2019 r. złożyła odwołanie. W uzasadnieniu swego stanowiska wskazała, iż z uwagi na tragiczną sytuację finansową i niezdolność do samodzielnej egzystencji sporne świadczenie uzupełniające się jej należy.

/odwołanie – k. 3-4/

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 29 stycznia 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych I Oddział w Ł. wniósł o jego oddalenie, podnosząc argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

/odpowiedź na odwołanie – k. 5/

### **Sąd Okręgowy ustalił, co następuje:**

U. J. (1) urodziła się (...)

/ bezsporne/

Ubezpieczona była uprawniona do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy w okresach od 20.03.1983 r. do 31.07.1986 r. i od 2.11.1987 r. do 11.12.2008 r., natomiast od 12.12.2008 r. jest uprawniona do emerytury.

/ bezsporne decyzje w akt rentowych, decyzja emerytalna k. 90-92 akt rentowych/

Wysokość obecnie wypłacanego wnioskodawczyni świadczenia od 1.03.2020 r. wynosi 900 zł miesięcznie. Oprócz tego wnioskodawczyni otrzymuje zasiłek z MOPS w wysokości 60 zł miesięcznie.

/ bezsporne informacje zawarte we wniosku k. 1-4 akt ZUS, decyzja o waloryzacji emerytury k. 12 akt dotyczących dodatku pielęgnacyjnego/

W dniu 3.10.2019 r. wnioskodawczyni wystąpiła z wnioskiem o świadczenie uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.

/ wniosek k. 1-4 akt ZUS/

W toku postępowania toczącego się na skutek wskazanego wniosku Wydział Orzecznictwa Lekarskiego ZUS w dniu 2.12.2019 r. odstąpił od jego załatwienia z uwagi na nie zgłoszenie się ubezpieczonej na badanie do Lekarza Orzecznika ZUS w dniach 05.11.2019 r. i 29.11.2019 r.

/ informacja k. 8 akt ZUS/

Wezwanie wnioskodawczyni na badanie przez lekarza orzecznika na dzień 29.11.2019 r. zostało zwrócone z adnotacją UP w Ł. z dnia 27.11.2019 r. „Zwrot nie podjęto w terminie”, pierwsze awizo 12.11.2019 r. Domniemane doręczenie w trybie art. 44 § 4 kpa w zw. z art. 57 § 1 kpa - 27.11.2019 r.

/ zwrócone wezwanie k. 7 akt ZUS/

Mając na uwadze powyższe okoliczności ZUS wydał zaskarżoną decyzję.

/ bezsporne/

W toku postępowania toczącego się na skutek odwołania od powyższej decyzji w dniu 26.05.2019 r. wnioskodawczyni wystąpiła do ZUS nadto o przyznanie dodatku pielęgnacyjnego.

/ wniosek k. 1 akt ZUS dot. dodatku pielęgnacyjnego/

Decyzją z dnia 30.06.2020 r. ZUS I Oddział w Ł. odmówił wszczęcia postępowania na podstawie ww. wniosku z uwagi na to, iż wniosek został nadany w kserokopii, a nie w oryginale. Ponadto wnioskodawczyni mimo wezwania z dnia 2.06.2020 r., nie usunęła w terminie 14 dni braków formalnych tego wniosku.

/decyzja o odmowie wszczęcia postępowania k. 9 w aktach ZUS dot. dodatku pielęgnacyjnego, pismo k. 15/

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

W oparciu o tak ustalony niesporny stan faktyczny Sąd Okręgowy uznał, iż odwołanie ubezpieczonej od decyzji z dnia z dnia 17 grudnia 2019 r. jest uzasadnione w zakresie, w jakim wskazuje na brak merytorycznych podstaw do wydania decyzji o umorzeniu postępowania i w tej części podlegało uwzględnieniu.

Na wstępie rozważań prawnych należy wskazać na zasadność tezy wyrażanej w orzecznictwie, według której postępowanie sądowe w sprawach dotyczących ubezpieczeń społecznych wszczynane jest w rezultacie odwołania wniesionego przez ubezpieczonego od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ma więc ono charakter odwoławczy. Jego przedmiotem jest ocena zgodności z prawem - w aspekcie formalnym i materialnym - decyzji wydanej przez organ rentowy na wniosek ubezpieczonego lub z urzędu. Jest zatem postępowaniem kontrolnym. Badanie owej legalności decyzji i orzekanie o niej jest możliwe tylko przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydawania decyzji. Mówiąc inaczej - postępowanie dowodowe przed sądem jest postępowaniem sprawdzającym, weryfikującym ustalenia dokonane przez organ rentowy (Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 20 maja 2004 r., II UK 395/03, OSNAPiUS rok 2005, Nr 3, poz. 43.).

Art. 83 ust. 1 pkt.4 i 5 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz.266) wskazuje, że zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

W myśl ust. 2 powołanego przepisu od decyzji Zakładu przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma możliwość umorzenia prowadzonego przez siebie postępowania w przypadku powstania trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuacji tego postępowania - zgodnie z art. 105 k.p.a., stosowanym

z mocy art. 123 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266 ) i taka sytuacja według organu rentowego miała miejsce w przedmiotowej sprawie.

W związku odwołaniem wnioskodawczyni rolą Sądu była ocena zasadności decyzji o umorzeniu postępowania. Ta decyzja, jak zauważył Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 marca 2012 r., oznacza niemerytoryczne zakończenie postępowania. W tym wypadku organ rentowy nie ocenia zasadności wniosku ubezpieczonego pod kątem spełnienia przesłanek prawa materialnego (wyrok z dnia 15 marca 2012 r., III AUa 1819/11). Wobec tego sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji organu rentowego nie bada tego, co w istocie było przedmiotem umorzonego postępowania i nie ocenia pod kątem przepisów prawa materialnego, bada jedynie, czy decyzja umarzająca postępowanie była zgodna z art. 105 k.p.c. stanowiącym podstawę jej wydania. Wynika to z tego, że przeniesienie sprawy na drogę sądową przez wniesienie odwołania od decyzji ZUS ogranicza się do okoliczności uwzględnionych w decyzji, a między stronami spornych, poza tymi okolicznościami spór sądowy nie może zaistnieć. Przed Sądem wnioskodawca może żądać jedynie korekty stanowiska zajętego przez organ rentowy i wykazywać swoją rację, odnosząc się do przedmiotu sporu objętego zaskarżoną decyzją, natomiast nie może żądać czegoś, o czym organ rentowy nie decydował. Zakres rozpoznania i orzeczenia (przedmiot sporu) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wyznaczony jest w pierwszej kolejności przedmiotem decyzji organu rentowego, zaskarżonej do sądu, a w drugim rzędzie przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem odwołania od tejże decyzji. Zgodnie z systemem orzekania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, Sąd rozstrzyga o prawidłowości zaskarżonej decyzji (art. 477<sup>14</sup> § 2 i art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.) w granicach jej treści i przedmiotu (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 1 października 2013 r., III AUa 369/13).

Przechodząc do analizy treści zaskarżonej decyzji należy wskazać, że przepis art. 105 k.p.a., stanowiący podstawę jej wydania, wskazuje w § 1, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

Instytucję umorzenia postępowania wiąże się w piśmiennictwie z powstaniem trwałej i nieusuwalnej przeszkody w kontynuacji postępowania (A. W., Postępowanie administracyjne, 1996, s. 160), zastojem trwałym i ostatecznym postępowania. Ww. przepis kładzie jednak akcent nie na przeszkodę w prowadzeniu postępowania, lecz na bezprzedmiotowość, czyli brak przedmiotu postępowania administracyjnego. Postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji, albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła charakter sprawy administracyjnej w toku postępowania administracyjnego. W pierwszym wypadku postępowanie stało się bezprzedmiotowe, bowiem przyczyna bezprzedmiotowości została wykryta w toku postępowania, w drugim natomiast dlatego, że przyczyna bezprzedmiotowości pojawiła się po wszczęciu postępowania, a przed jego zakończeniem.

W rozpoznawanej sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych umorzył postępowanie w przedmiocie prawa wnioskodawczyni do świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji Dz.U.2019.1622, z uwagi na to, iż nie stawiała się dwukrotnie mimo wezwania na badanie przez lekarza orzecznika. W takim przypadku nie mamy jednak do czynienia z ową bezprzedmiotowością postępowania, o której mówi art. 105 k.p.a. Zachodzi ona wówczas, gdy odpadł jeden z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. Przyczyny, dla których sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego utraciła charakter sprawy administracyjnej lub nie miała takiego charakteru jeszcze przed wszczęciem postępowania, mogą być różnorodnej natury. W piśmiennictwie dzieli się te przyczyny na podmiotowe i przedmiotowe, te zaś na spowodowane "faktami naturalnymi" lub zdarzeniami prawnymi (J. Borkowski (w:) Komentarz, 1996, s. 462), co jednakże nie ma większego znaczenia dla interpretacji komentowanego przepisu.

Przedmiotem postępowania administracyjnego są sprawy indywidualne z zakresu prawa administracyjnego, a sprawy z zakresu prawa cywilnego, ubezpieczeń społecznych i prawa pracy tylko wtedy, gdy zostały przekazane na drogę postępowania administracyjnego przepisem ustawy. W związku z tym wszczęcie postępowania w sprawie, która nie jest sprawą administracyjną w tym szerokim znaczeniu, jak i utrata w toku postępowania charakteru sprawy

administracyjnej przez sprawę rozpatrywaną przez organ administracji publicznej w tym postępowaniu, prowadzą do umorzenia postępowania, przy czym w tym drugim wypadku powodem bezprzedmiotowości postępowania jest zmiana przepisów ustawowych stanowiących podstawę żądania strony lub decyzji podejmowanej z urzędu. / por w tym zakresie. /Wyrok Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. VII U 3219/13LEX nr 2040086/.

Sprawa związana z prawem wnioskodawcy do świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji z całą pewnością ma charakter sprawy administracyjnej, co można wywnioskować choćby na podstawie powoływanego art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i z całą pewnością nie utraciła tego charakteru w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez ZUS. Wprawdzie pojawiły się trudności z ustaleniem pewnych faktów i okoliczności, bo wnioskodawcy nie stawiała się na wymagane badanie przez lekarza orzecznika ZUS niemniej jednak, ta okoliczność sama w sobie nie czyni jednak sprawy, w której wszczęto postępowanie administracyjne, postępowaniem bezprzedmiotowym. Organ rentowy powinien mimo tych trudności wydać merytoryczną decyzję, a strona jeśli nie zgodziłyby się z jej treścią mogłyby złożyć odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych zwłaszcza, iż kwestia, co do której organ rentowy uchylił się od wydania decyzji merytorycznej stwierdzającej podstawy do umorzenia postępowania administracyjnego, ma istotne znaczenia dla praw i interesów odwołującej. Poza tym organ rentowy winien mieć świadomość, iż osoba wnosząca o świadczenie związane z koniecznością stwierdzenia niezdolnych do samodzielnej egzystencji, może być osobą, która nie może dotrzeć na badania do siedziby ZUS, a być może nie jest również w stanie odebrać przesyłki pocztowej i w związku z tym powinien podjąć określone czynności, jak choćby badanie wnioskodawcy w jej miejscu zamieszkania.

Wobec powyższego Sąd podzielił stanowisko ubezpieczonej o braku podstaw do wydania decyzji umarzającej postępowanie administracyjne na podstawie art. 105 k.p.a. Jeśli chodzi zaś o zawartą w odwołaniu argumentację dotyczącą zasadności przyznania wnioskodawcy spornego świadczenia uzupełniającego, to nie była ona przedmiotem szczegółowych rozważań i rozstrzygnięcia Sądu. Sąd zbadał zasadność skarżonej decyzji mając na względzie jej treść i ocenił, że bezzasadne było umorzenie postępowania. To postępowanie powinno zostać przeprowadzone przez organ rentowy i zakończone wydaniem merytorycznej decyzji w kwestii prawa U. J. (1) do świadczenia.

Reasumując decyzja o umorzeniu postępowania podlegała uchyleniu, a sprawa przekazaniu organowi rentowemu.

Zgodnie z art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> KPC jeżeli decyzja nakładająca na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalająca wymiar tego zobowiązania lub obniżająca świadczenie, została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem rentowym, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Cytowany przepis została dodany do art. 477<sup>14</sup> k.p.c. w wyniku nowelizacji z 4 lipca 2019 r. (ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. poz. 1469 ze zm.). Wprowadził on możliwość wydania przez sąd I instancji orzeczenia o charakterze kasatoryjnym ze względu na rażące naruszenie przepisów postępowania przed organem rentowym. Jeżeli sąd ustali istnienie takiego rodzaju naruszenia, to uchyla decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Przepis ten dotyczy jedynie trzech rodzajów decyzji, a mianowicie nakładających na ubezpieczonego zobowiązanie, ustalających wymiar tego zobowiązania lub obniżających świadczenie. Ustawodawca, kierując się względami społecznymi, ograniczył możliwość wydania orzeczenia kasatoryjnego do tych decyzji, których uchylenie nie doprowadzi do pozbawienia ubezpieczonego środków utrzymania.

Przepis art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> KPC służy eliminacji z obrotu wadliwych decyzji, jednak wadliwość ta musi być rażąca. Tylko rażące naruszenie przepisów o postępowaniu przed organem rentowym uzasadnia uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ponieważ nie każde uchylenie w procedowaniu przed organem rentowym ma taką rangę, by wymagało prowadzenia sprawy od nowa.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji podano przykłady wad decyzji, które projektodawca określił jako rażące. Należą do nich, w zakresie treści (brak oznaczenia stron, niewskazanie sposobu obliczenia świadczenia lub składki), sposobu wydania (wydanie przez osobę nieuprawnioną) i postępowania je poprzedzającego (bez podstawy prawnej lub przedwcześnie – bez zachowania terminów lub przesłanek wydania).

W ocenie Sądu, będąca przedmiotem niniejszego postępowania decyzja dotknięta była wadliwością, o której mowa w art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> KPC. Polegała ona nieprawidłowym umorzeniu postępowania w przedmiocie prawa wnioskodawczyni do świadczenia uzupełniającego bez podstawy prawnej i przesłanek wydania. Z tych też względów uchybienie to należy ocenić jako rażące uchybienie przepisom postępowania, co uzasadnia uchylenie tej decyzji.

Końcowo wskazać trzeba, że nie należy polemizować czy zaskarżona decyzja mieściła się w katalogu decyzji, wobec których możliwe jest wydanie na podstawie art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> KPC orzeczenia kasatoryjnego. Co prawda wskazana decyzja umarzająca postępowanie w sprawie bezpośrednio nie prowadziła do zmniejszenia świadczenia ale de facto sprawiała, że w terminie w jakim wniesiono wniosek wnioskodawczyni w ogóle nie mogła go uzyskać. Tym samym wpływała negatywnie na wysokość świadczenia, a więc winna zostać zaliczona do tej kategorii. Dodatkowo uchylenie decyzji nie doprowadzi do pozbawienia ubezpieczonej środków utrzymania a wręcz przeciwnie umożliwi ich dochodzenie, co jest zgodne z ratio legis wskazanej regulacji.

Ponadto nie należy tracić z pola widzenia, że zgodnie z art. 477<sup>14</sup> § 4 k.p.c. w przypadku, jeśli pojawią się nowe okoliczności dotyczące niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w sprawie o prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, które zależą od stwierdzenia tych okoliczności, sąd nie bada sprawy merytorycznie tylko uchyla decyzję, przekazuje sprawę organowi rentowemu do rozpoznania i umarza postępowanie. W rozpoznawanej sprawie doniosłe kwestie dotyczące przesłanki do samodzielnej egzystencji wobec nieuprawnionego umorzenia postępowania nie zostały zaś przez organ rentowy merytorycznie rozstrzygnięte. W postanowieniu z dnia 18 grudnia 2012 r., II UZ 58/12 Sąd Najwyższy przyjął, że uchylenie przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu, o którym mowa w art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. uzasadnione jest tylko wówczas, gdy wydana z urzędu decyzja tego organu nie zawiera rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Do nierozpoznania istoty sprawy przed organem rentowym, dochodzi zaś wówczas, gdy decyzja tego organu nie rozstrzyga o wniosku osoby ubezpieczonej bądź też rozstrzyga, ale w niepełnym zakresie lub w też w sytuacji, gdy wydana z urzędu decyzja jest przedwczesna w zakresie rozstrzyganej w niej materii /Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 14 grudnia 2017 r. III AUa 2228/16 LEX nr 2512988/.

Posiłkując się wskazanym przypadkiem, regulowanym w art. 477<sup>14</sup> § 4 k.p.c. mając na uwadze treść art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. per analogiam oraz stosując art. 477<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> k.p.c. należało zatem orzec jak w sentencji wyroku.

## ZARZĄDZENIE

odpis wyroku z uzasadnieniem doręczyć pełnomocnikowi organu rentowego wraz z aktami rentowymi oraz pouczeniem, iż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wyroku z uzasadnieniem przysługuje mu prawo złożenia apelacji do tutejszego Sądu Okręgowego w Łodzi, które rozpoznaje Sąd Apelacyjny w Łodzi

J.L.