

Sygn.akt III AUa 479/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Barbara Orechwa-Zawadzka

Sędziowie: Sławomir Bagiński

Bożena Szponar - Jarocka

Protokolant: Magda Małgorzata Gołaszewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lutego 2020 r. w B.

sprawy z odwołania M. S. (1)

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

o uchylenie decyzji i ponowne przeliczenie świadczenia

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

od wyroku Sądu Okręgowego w Suwałkach III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 24 czerwca 2019 r.
sygn. akt III U 440/19

oddala apelację.

Bożena Szponar – Jarocka Barbara Orechwa-Zawadzka Sławomir Bagiński

Sygn. akt III AUa 479/19

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. decyzją z 12 kwietnia 2019 r. odmówił M. S. (2) uchylenia decyzji z 26 lutego 2013 r. i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa, powołując się na art. 151 § 2 w związku z art. 146 § 1 Ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.).

W odwołaniu od tej decyzji M. S. (2) powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. i wniosła o ponowne przeliczenie jej emerytury.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Okręgowy w Suwałkach wyrokiem z 24 czerwca 2019 r. oddalił odwołanie od decyzji z 12 kwietnia 2019 r. w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji z 26 lutego 2013 r. oraz zobowiązał Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. do przeliczenia emerytury M. S. (1) przyznanej na podstawie art. 24 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczonej na zasadach określonych w art. 26 tej ustawy na dzień 11 kwietnia 2019 r. bez pomniejszania jej podstawy o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie społeczne.

Sąd Okręgowy wskazał, że organ rentowy pozostawał co najmniej w dwumiesięcznej zwłoce z wydaniem decyzji przeliczającej emeryturę M. S. (1) przyznanej na podstawie art. 24 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczonej na zasadach określonych w art. 26 tej ustawy na dzień 11 kwietnia 2019 r., bez pomniejszania jej podstawy o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie społeczne. Uznał jednak, że decyzja z 12 kwietnia 2019 r. o odmowie uchylenia decyzji z 26 lutego 2013 r. i stwierdzeniu jej wydania z naruszeniem prawa była właściwa. Organ rentowy postąpił zgodnie z art. 146 § 1 i art. 151 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd stwierdził, że nie miał w tym wypadku zastosowania art. 114 ust. 1 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który między innymi stanowi, że w sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczenia lub ich wysokość, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczenia lub ich wysokość, albo że przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego. Sąd Najwyższy postanowieniem z 23 sierpnia 2018 r. (I UK 355/17) wskazał, że art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wyraźnie odsyła w przypadku w nim określonym do przepisów określających zasady i tryb wznowienia postępowania. Tymczasem instytucja przewidziana w art. 114 ust. 1 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.) nie jest wznowieniem postępowania sensu stricto, lecz co najwyżej „swoistym wznowieniem postępowania”, ma szerszy charakter niż wznowienie postępowania i nieco odmienne od niego przesłanki. Z istoty swej służy też innym celom, pozwalając ponownie ustalić prawo do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokości przy wykorzystaniu mniej rygorystycznych podstaw niż określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego podstawy wznowienia takiego postępowania. Nie jest też ograniczona jakimkolwiek terminem. Co jednak szczególnie istotne, orzeczenie, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, stanowi samodzielną i szczególną podstawę wznowienia postępowania wymienioną *expressis verbis* w przepisach regulujących postępowanie zarówno sądowe (art. 401¹ k.p.c. i art. 540 § 2 k.p.k.), jak i administracyjne (art. 145a k.p.a.). Stosownie do art. 124 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w powołanej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Za przepis, na podstawie którego może dojść do wzruszenia decyzji organu rentowego wydanej na podstawie aktu normatywnego uznanego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z Konstytucją, należy zatem uznać art. 145a k.p.a. Zgodnie z tym przepisem można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja, przy czym skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejście w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Stosownie zatem do art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego uchylenie decyzji z powodu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia decyzji upłynęło pięć lat. W takim przypadku, zgodnie z art. 151 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji.

Jakiegokolwiek argumenty wykazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2019 r. (P 20/16) o niezgodności art. 25 ust. 1b Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 oraz z 2019 r., poz. 39), w brzemieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie w jakim dotyczy urodzonych w (...) r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie mogą powodować, że można było uchylić decyzję z 13 listopada 2013 r., w której przy wyliczeniu emerytury odwołującej w wieku powszechnym zastosowano właśnie zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny art. 25 ust. 1b Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dotyczy to też i argumentów przytoczonych w tym względzie i samych zainteresowanych). Sąd powszechny rozpoznający sprawę musi stosować się do wszystkich przepisów prawa, nawet jeżeli Trybunał Konstytucyjny spóźnił się ze swoim rozstrzygnięciem. Nie może dowolnie orzekać, nawet jeżeli pobierający świadczenie emerytalne rzeczywiście są

pokrzywdzeni. Trzeba jednoznacznie wskazać, że uznanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisu za niezgodny z Konstytucją nie jest tożsamy z ujawnieniem nowych okoliczności czy błędem organu rentowego. Z tego względu Sąd wskazał, że nie ma zastosowania art. 114 § 1 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Sąd uznał jednak, że należało przeliczyć emeryturę M. S. (1) przyznaną na podstawie art. 24 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczonej na zasadach określonych w art. 26 tej ustawy na 11 kwietnia 2019 r. bez pomniejszania jej podstawy o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie społeczne. Zdaniem Sądu Okręgowego, jeżeli Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 25 ust. 1b Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 oraz z 2019 r., poz. 39), w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie w jakim dotyczy urodzonych w (...) r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to należy ten art. 25 ust. 1b odnośnie kobiet urodzonych w (...) r., które przed 1 stycznia 2013 r. nabywają prawo do emerytury na podstawie art. 46, tak traktować, jakby go nie było. Skoro kobieta urodzona w (...) r. pobierająca świadczenia emerytalne na podstawie art. 46 tej ustawy, tak jak odwołująca, składa wniosek o właściwe wyliczenie jej emerytury, to Zakład Ubezpieczeń Społecznych był obowiązany do obliczenia emerytury na dzień złożenia wniosku na podstawie obowiązującego wobec niej przepisów prawa. Te przepisy nie przewidywały już pomniejszenia podstawy ich emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie społeczne. W razie złożenia wniosku o przeliczenie emerytury, to od tego dnia nie mają zastosowania przepisy dotyczące wznowienia postępowania.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy oddalił odwołanie od decyzji z 12 kwietnia 2019 r. w przedmiocie odmowy uchylenia decyzji z 26 lutego 2013 r., orzekając w tym zakresie na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. Powołując się natomiast na art. 477⁹ § 4 w zw. z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., Sąd zobowiązał organ rentowy do przeliczenia emerytury M. S. (1) przyznanej na podstawie art. 24 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i obliczonej na zasadach określonych w art. 26 tej ustawy na 11 kwietnia 2019 r., bez pomniejszania jej podstawy o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie społeczne.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. złożył apelację od wyroku Sądu Okręgowego, zaskarżając wyrok w części dotyczącej punktu 2 wyroku. Organ rentowy zarzucił naruszenie:

1. przepisów prawa materialnego, tj. art. 26 w zw. z art. 25 ust. 1 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.) poprzez błędne ich zastosowanie do przeliczenia emerytury od 29 marca 2019 r., w sytuacji gdy przepisy te stanowią podstawę do obliczania wysokości emerytury po raz pierwszy, w dniu nabycia prawa do tego świadczenia;
2. przepisów prawa procesowego, tj. art. 477⁹ § 4 oraz art. 477¹⁴ § 3 Kodeksu postępowania cywilnego poprzez błędne ich zastosowanie, w sytuacji gdy nie ma podstaw do przyjęcia, że odwołanie zostało wniesione w związku z niewydaniem decyzji przez organ rentowy.

Wskazując na te zarzuty, organ rentowy wniósł o uchylenie punktu 2 wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny ustalił i rozważył:

Apelacja była niezasadna.

Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy nie były sporne i znalazły należyte oparcie w materiale sprawy, dlatego Sąd Apelacyjny przyjął je za własne. Sąd Apelacyjny nie podzielił w pełni argumentacji prawnej przedstawionej przez sąd pierwszej instancji. Rozstrzygnięcie nie mogło być jednak zmienione z uwagi na kierunek apelacji.

Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że przepisy Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 53 ze zm., dalej zwana „ustawą emerytalną”), nie przewidują możliwości wznowienia postępowania przez organem rentowym na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP. Rzeczywiście przepisy wprost, to jest poprzez użycie sformułowania „wznowienie postępowania”, nie przewidują takiej instytucji. Nie oznacza to, że wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie jest możliwe zastosowanie art. 114 ustawy emerytalnej. Po to, aby stwierdzić możliwość zastosowania wspomnianego przepisu wystarczy przecież uznać, że stwierdzenie niekonstytucyjności pewnego uregulowania, powodującego obiektywną, następczą niezgodność wysokości emerytury ze stanem prawnym, jest nową okolicznością.

Zagadnienie to jest rozstrzygane zatem przez decyzję interpretacyjną sądu co do zakresu pojęcia „nowa okoliczność” w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Sąd pierwszej instancji opowiedział się za węższym rozumieniem wskazanego pojęcia. Sąd Apelacyjny opowiada się za szerszym rozumieniem. Oczywiście decyzja interpretacyjna sądu nie powinna być arbitralna. Jest ona arbitralna w tym znaczeniu, że mając na względzie argumenty za i przeciw, ostatecznie sąd musi opowiedzieć się za którymś ze stanowisk. Natomiast nie jest arbitralna o tyle, że ujawnia podstawy rozumowania i umożliwia przeprowadzenie krytyki przedstawionego stanowiska.

W ocenie Sądu Apelacyjnego za przyjętym rozumieniem wskazanych pojęć przemawia wykładnia funkcjonalna art. 114 ustawy emerytalnej. Mechanizm przewidziany w tym przepisie ma doprowadzić do zgodności z prawem wysokości renty lub emerytury, w sytuacji gdy błąd zostanie popełniony przez organ rentowy lub ubezpieczonego, a nawet w sytuacji kiedy nie popełniono błędu, a ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Ustalenie na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, że wydanie decyzji określającej sposób wyliczenia emerytury było nieprawidłowe, jest nową okolicznością. Ten nieprawidłowy sposób istniał już w chwili wydawania poprzedniej decyzji, gdyż niekonstytucyjność istniała od początku, jedynie ujawnienie tej okoliczności nastąpiło dopiero na skutek wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Należało podzielić stanowisko doktryny i „zauważyć, że wzruszalność decyzji rentowych polega przede wszystkim na niwelowaniu tzw. wad materialnoprawnych, czyli uchybień organu rentowego w zakresie rozstrzygania o faktach warunkujących nabycie prawa do emerytur i rent albo zaniedbań samych ubezpieczonych wywołanych nieporadnością w dokumentowaniu prawa do świadczeń lub niedostateczną znajomością warunków, od których spełnienia zależy przyznanie uprawnień ubezpieczeniowych. Wskazana powyżej specyfika tej instytucji – a także взгляд na socjalne przeznaczenie emerytur/rent i gospodarowanie środkami publicznymi – uzasadnia przyznanie stronom stosunkowo szerokich uprawnień zarówno w celu kwestionowania błędnie ukształtowanego prawa do świadczenia, jak i ponownego ubiegania się o poprzednio nieprzyznane prawo.” (Kamil Antonów. Komentarz do art. 114 Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, LEX). „Ujawnione okoliczności” to określone w przepisach prawa materialnego fakty warunkujące powstanie uprawnień ubezpieczeniowych (tj. przesłanki nabycia prawa do świadczeń) oraz uchybienia normom prawa materialnego lub/i procesowego wpływające na dokonanie ustaleń w sposób niezgodny z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną zainteresowanego (R.. B., W.. Prawomocnych decyzji rentowych, s. 132, W. K. 2007 r.). Mimo że sąd pierwszej instancji stwierdził, że nie zastosował art. 114 ustawy emerytalnej, to w ocenie sądu Apelacyjnego to ten przepis umożliwia ponowne obliczenie emerytury na podstawie zasad określonych w wyroku sądu pierwszej instancji.

Nie był też zasadny zarzut naruszenia art. 26 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej. Nie ma powodu, aby uznawać, że nie jest już możliwe poprawne wyliczenie emerytury, skoro była już kiedyś wyliczona. Zastosowanie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej umożliwia ponowne ustalenie wysokości świadczenia poprzez zastosowanie podstawy wymiaru bez odliczenia kwot emerytur wypłaconych przed przyznaniem emerytury ustalonej w związku osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Nie jest zrozumiałe, co miałyby się temu przeciwstawiać. Rzeczywiście art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej ma zastosowanie do sytuacji, kiedy prawo do świadczenia ustala się po raz pierwszy. O nic innego nie chodzi w sprawie. Chodzi przecież o to, aby poprawić obliczenie wysokości świadczenia wyliczonego po raz pierwszy, a kwestie kolejnych waloryzacji i późniejszych zdarzeń, mających wpływ na prawo lub wysokość

świadczenia mają charakter następczy, wtórny. Należy ustalić wysokość emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej poprzez zastąpienie pierwszego wyliczenia (błędne jak się okazało) wyliczeniem zgodnym z prawem.

Sąd Apelacyjny zaakceptował stanowisko sądu pierwszej instancji, że organ rentowy nie rozstrzygnął o całości żądania odwołującej. W ocenie Sądu Apelacyjnego interpretacja wniosku złożonego przez odwołującą – jako wniosku obejmującego zastosowanie wszystkich instytucji prawnych umożliwiających przeliczenie emerytury w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego – była właściwa. Odwołująca złożyła wniosek o ponowne przeliczenie emerytury, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (P 20/16). W ocenie Sądu Apelacyjnego ustalenie treści wniosku dokonane przez sąd pierwszej instancji odpowiada woli odwołującej, nie jest też sprzeczne z możliwym rozumieniem tego wniosku. Odczytanie sensu decyzji organu rentowego nie powinno odbywać się w sposób formalistyczny. Z pozycji sądu, do którego trafia odwołanie, ważny jest przedmiot rozstrzygnięcia, a nie jego dosłowne brzmienie. Chodzi przede wszystkim o to, aby organ rentowy odniósł się do kwestii stanowiącej żądanie, natomiast to, czy oparł decyzję na mniej lub bardziej miarodajnym stanie faktycznym, jak również czy zastosował właściwą podstawę prawną, nie jest wiodące. Zależność ta jest podyktowana autonomią rozpoznawczą, najpierw organu rentowego, a później sądu. Koherencja decyzji administracyjnej i sądowego przedmiotu sporu nie została oparta na formalizmie procesowym. Ukształtowano ją przedmiotowo. Zgodnie z art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. sąd w razie uwzględnienia odwołania zmienia zaskarżoną decyzję i orzeka o istocie sprawy. Pewne przy tym jest, że „istotę sprawy” stanowi wniosek ubezpieczonego, z którym powinna korespondować władcza wypowiedź organu rentowego.” (wyrok Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2016 r., I UZ 11/16). Dopuszczalna jest możliwość uwzględniania przez sąd okoliczności niebędących przedmiotem decyzji organu rentowego, gdy podstawa faktyczna wyroku dotyczy okoliczności pewnych (wyroki Sądu Najwyższego: z 4 lipca 2000 r., II UKN 55/00; z 18 kwietnia 2001 r., II UKN 335/00; z 20 maja 2004 r., II UK 395/03).

W świetle powyższego sąd pierwszej instancji miał możliwość orzeczenia co do istoty sprawy. Tym bardziej Sąd Okręgowy mógł też, inaczej interpretując zakres zaskarżonej decyzji, oprzeć rozstrzygnięcie na podstawie art. 477¹⁴ § 3 k.p.c., uznając, że nie wydano decyzji, mimo istnienia takiego obowiązku. Skoro tak przyjął Sąd Okręgowy, to – chociażby na kierunek apelacji – należało zaakceptować wyrok.

W konsekwencji zarzuty apelacji nie były skuteczne. Z tego względu apelacja podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Bożena Szponar-Jarocka Barbara Orechwa-Zawadzka Sławomir Bagiński