

Sygn.akt III AUa 1074/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 marca 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący sędzia Bożena Szponar - Jarocka

Sędziowie Sławomir Bagiński

Teresa Suchcicka

Protokolant Edyta Katarzyna Radziwońska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 marca 2020 r. w B.

sprawy z odwołania I. F.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

o przeliczenie emerytury

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

od wyroku Sądu Okręgowego w Łomży III Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 27 listopada 2019 r. sygn. akt III U 555/19

oddala apelację.

Sygn. akt III AUa 1074/19

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. decyzją z 8 października 2019 r., wykonując wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z 9 sierpnia 2019 r. (III U 207/19), odmówił I. F. prawa do przeliczenia emerytury przyznanej decyzją z 26 września 2013 r., powołując się na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wskazał, że w sprawie nie przedstawiono nowych dowodów ani nie ujawniono nowych okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji przyznającej emeryturę powszechną, a ustalenie wysokości emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1b tej ustawy nie zostało spowodowane błędem organu rentowego.

Odwołanie od decyzji złożyła I. F., wnosząc o przeliczenie emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd Okręgowy w Łomży wyrokiem z 27 listopada 2019 r. zmienił zaskarżoną decyzję i ustalił I. F. prawo do przeliczenia emerytury przyznanej decyzją z 26 września 2013 r. bez pomniejszania jej wysokości o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, poczynając od 1 sierpnia 2016 r.

Sąd Okręgowy ustalił, że I. F. urodziła się (...) Decyzją z 29 września 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. przyznał jej emeryturę w wieku obniżonym ((...) -1/10/E), a decyzją z 26 września 2013 r. – emeryturę po osiągnięciu wieku emerytalnego, której wysokość obliczono z zastosowaniem art. 25 ust. 1b Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.), czyli podstawę emerytury pomniejszono o sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne (...)). Wypłata emerytury została zawieszona, gdyż korzystniejszym świadczeniem była dotychczasowa emerytura o symbolu E.

Wyrokiem z 6 marca 2019 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt P 20/16, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1270 oraz z 2019 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. 5 kwietnia 2019 r. I. F. złożyła wniosek o wznowienie postępowania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. postanowieniem z 17 kwietnia 2019 r. wznowił postępowanie w sprawie zakończonej decyzją z 26 września 2013 r. (...) na podstawie art. 145a k.p.a., natomiast decyzją z 17 kwietnia 2019 r. odmówił uchylenia decyzji z 26 września 2013 r. i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa. Od tej decyzji I. F. wniosła odwołanie do sądu, wnosząc o przeliczenie emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Wyrokiem z 9 sierpnia 2019 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt III U 207/19, Sąd Okręgowy w Łomży oddalił odwołanie oraz przekazał organowi rentowemu złożony na rozprawie 9 sierpnia 2019 r. wniosek o przeliczenie emerytury na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do rozpoznania. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. decyzją z 8 października 2019 r., wykonując wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z 9 sierpnia 2019 r. (III U 207/19) odmówił I. F. prawa do przeliczenia emerytury przyznanej decyzją z 26 września 2013 r. na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wskazując, że w sprawie nie przedstawiono nowych dowodów ani nie ujawniono nowych okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji przyznającej emeryturę powszechną, a ustalenie wysokości emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1b tej ustawy nie zostało spowodowane błędem organu rentowego.

Sąd Okręgowy odwołał się do art. 114 ust. 1 Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który wprowadził instytucję swoistego wznowienia postępowania. Instytucja ta pozwala na ponowne ustalenie wysokości świadczenia wykorzystując przesłanki wymienione w tym przepisie, które są znacząco mniej rygorystyczne niż określone w Kodeksie postępowania administracyjnego. Zdaniem Sądu przepis ten miał zastosowanie przy rozpoznaniu wniosku odwołującej. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z 26 listopada 1997 r. (II ZP 40/97), wydanej wprawdzie na tle Ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, ale aktualnej również w odniesieniu do obecnego stanu prawnego. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że błędne ustalenie wysokości świadczenia niezależnie od przyczyn błędu zawsze daje podstawę do przeliczenia świadczenia. Ponadto Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2019 r. (P 20/16) wskazał na konieczność skorzystania z wszystkich środków proceduralnych zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia pozostawiając znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w konkretnych wypadkach. Sąd Okręgowy wskazał również, że art. 190 ust. 4 Konstytucji był wielokrotnie poddawany interpretacji Trybunału Konstytucyjnego. W licznych orzeczeniach Trybunał ocenił, czy jego implementacja dokonywana w ustawach zwykłych odpowiada celowi założonemu przez ustrójodawcę. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że po pierwsze, z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wynika wola ustrójodawcy wyraźnie ukierunkowana na możliwość rozpatrzenia sprawy w nowym stanie prawnym, ukształtowanym w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a zatem po wyeliminowaniu przepisu uznanego za niekonstytucyjny (zob. wyroki z: 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK ZU nr 1/ (...), poz. 4; 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002 r., poz. 41). Po drugie, środki, dzięki którym cel ten ma być zrealizowany (tzw. operacjonalizacja art. 190 ust. 4 Konstytucji), pozostawiono do unormowania w poszczególnych procedurach, przyznając ustawodawcy swobodę w ich doborze. Bezpośrednią konsekwencją tego jest stwierdzenie, że pojęcia „wznowienie postępowania”, którym ustawodawca posłużył się w art. 190 ust. 4 Konstytucji, nie należy rozumieć w

sensie technicznym, w jakim posługują się nim przepisy proceduralne (wznowienie sensu stricto). Przeciwnie, chodzi o wszelkie środki prawne postawione stronom i sądom do dyspozycji, dzięki którym można osiągnąć efekt w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (por. postanowienie z 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK ZU nr 4/ (...), poz. 35; wyroki z: 11 czerwca 2002 r., SK 5/02; z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK ZU nr 6/ (...), poz. 51; 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK ZU nr 3/ (...), poz. 16; 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU nr 9/ (...), poz. 96). Po trzecie, przyjmuje się, że z art. 190 ust. 4 Konstytucji wynika konstytucyjne prawo podmiotowe uruchomienia procedur zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym powstałym po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (por. K 39/00, SK 5/02, SK 1/04).

Sąd Okręgowy wskazał, że judykatura traktuje art. 114 ust. 1 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto ustalenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym ex lege stanem uprawnień emerytalno-rentowych zainteresowanych (por. wyroki Sądu Najwyższego z 25 lutego 2008 r. I UK 249/07; z 22 lutego 2010 r., I UK 247/09; z 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14, postanowienie Sądu Najwyższego z 20 września 2011 r., I BU 4/11). Taka niezgodność może powstać, w sytuacji gdy decyzja o wysokości czy prawie do świadczenia jest wydana na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Eliminacja tych sprzeczności zawsze stanowi uzasadnienie dla ponowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną ubezpieczonego.

Wydanie decyzji z naruszeniem prawa, co ZUS stwierdził w decyzji z 17 kwietnia 2019 r., należy zakwalifikować jako błąd organu rentowego, czyli podstawę przeliczenia świadczenia z art. 114 ust 1 pkt 6 ww. ustawy. Za taki błąd uznaje się bowiem każdą obiektywną wadliwość decyzji (teoria tzw. obiektywnej błędności decyzji) niezależnie od tego czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki czy też np. wadliwej legislacji (wyrok Sądu Najwyższego z 4 października 2018 r., III UK 153/17). Sąd stwierdził zatem, że art. 114 ust. 1 pkt 6 tej ustawy jest podstawą prawną pozwalającą na merytoryczne rozstrzygnięcie o prawie strony do przeliczenia nieprawidłowo obliczonej emerytury i to za okres 3 lat zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy wobec stwierdzenia błędu organu rentowego (uchwała Sądu Najwyższego z 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97).

Z tych względów Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art 477¹⁴ § 2 k.p.c.

Sąd wydał wyrok na posiedzeniu niejawnym na zasadzie art. 148¹ § 1 k.p.c. Wskazał, że nie wystąpiła sytuacja opisana w art. 148¹ § 3 k.p.c.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. złożył apelację od wyroku Sądu Okręgowego. Zaskarżył wyrok w całości i zarzucił naruszenie:

1. przepisów prawa materialnego:

a) art. 114 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.) poprzez jego błędne zastosowanie przy wznowieniu postępowania, w sprawie zakończonej prawomocną decyzją z 26 września 2013 r., na skutek wydania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., w sytuacji gdy do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji i ponownego rozstrzygnięcia służą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 145 § 1, art. 145a, art. 146 § 1 oraz art. 151 § 2;

b) art. 133 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.) poprzez:

- zobowiązanie organu rentowego do przeliczenia wysokości emerytury za okres trzech lat, poprzedzających bezpośrednio miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, w sytuacji gdy przyznanie prawa do świadczenia i ustalenie jego wysokości decyzją z 26 września 2013 r. nie było następstwem błędu organu rentowego,

- błędną interpretację pojęcia „błąd organu rentowego” i przyjęcie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (P 20/16) za błąd organu rentowego, w sytuacji gdy decyzja z 26 września 2013 r. została wydana na podstawie nie budzących wątpliwości interpretacyjnych przepisów ustawy;

2. przepisów prawa procesowego, tj. art. 180 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 124 Ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poprzez ich niezastosowanie w niniejszej sprawie, w sytuacji gdy przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych nie ustalają odmiennych zasad postępowania w sprawach wznowienia postępowania w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność aktu prawnego z Konstytucją RP;

Wskazując na te zarzuty, organ rentowy wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania od decyzji.

Sąd Apelacyjny ustalił i rozważył:

Apelacja była niezasadna.

Ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy nie były sporne i znajdują należyte oparcie w materiale sprawy, dlatego Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Sąd Apelacyjny akceptuje też argumentację prawną Sądu pierwszej instancji.

Organ rentowy stanął na stanowisku, że przepisy prawa ubezpieczeń społecznych nie przewidują możliwości wznowienia postępowania przed organem rentowym na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność aktu normatywnego z Konstytucją RP. Rzeczywiście przepisy Ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 53 ze zm., zwanej dalej „ustawą emerytalną”) 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 – tak jak to uczynił Sąd pierwszej instancji – 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. Organ rentowy opowiedział się za węższym rozumieniem wskazanego pojęcia. Sąd Apelacyjny, podobnie jak Sąd Okręgowy opowiada się za rozumieniem szerszym. 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, gdy błąd popełni organ rentowy, błąd popełni ubezpieczony, a nawet gdy 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, a jedynie ujawnienie tej okoliczności nastąpiło dopiero na skutek wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Należy 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 spełnienia których zależy przyznanie uprawnień ubezpieczeniowych. Wskazana powyżej specyfika tej instytucji - a także względ 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.).

Ponadto Sąd Apelacyjny opowiada się za swoistym rozumieniem pojęcia błędu w odniesieniu do sytuacji mającej miejsce w niniejszej sprawie. Za błąd uznać należy obiektywną niezgodność z prawem decyzji organu rentowego, która to niezgodność wyszła na jaw na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Za przyjęciem tego poglądu przemawiają względy aksjologiczne, funkcjonalne i pragmatyczne. Z punktu widzenia zasady równości (art. 2a ust. 2 pkt 3 Ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 300 ze zm., zwana dalej „u.s.u.s.”) nie można akceptować kształtowania sytuacji ubezpieczonych, w zakresie zasad obliczania emerytury, w zależności od tego, czy od daty wydania decyzji do wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny minęło 5 lat. Przyjęte rozumienie błędu jest tym bardziej uzasadnione, że nie tylko realizuje zasadę równości ubezpieczonych, ale też umożliwia zrealizowanie uprawnień na drodze postępowania przed organem rentowych lub na skutek zakwestionowania decyzji organu rentowego. Ułatwia drogę dochodzenia roszczeń, bez korzystania z drogi procesu odszkodowawczego, wynikającej z ewentualnego zastosowania art. 417¹ § 1 i 2 k.c. Niewątpliwie takie ujęcie błędu obiektywizuje błąd w tym znaczeniu, że odrywa to pojęcie od kwestii winy, odpowiedzialności organu rentowego za swoje działanie, lecz ujmuje go w kontekście wadliwości tkwiącej w decyzji od początku, a „odkrytej” przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie był to błąd ustawodawcy, lecz wobec tego, że ZUS jest państwową jednostką organizacyjną (art. 66 ust. 1 u.s.u.s.), a w zakresie prowadzonej działalności, w tym w zakresie ustalania wysokości świadczeń (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. b u.s.u.s.), przysługują mu środki prawne właściwe organom administracji państwowej (art. 66 ust. 4 u.s.u.s.), należało uznać, że jest on tożsamy z błędem ZUS w rozumieniu art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej. Z punktu widzenia teorii ekonomicznej analiza prawa przyjęte rozwiązanie ma ten mankament, że ukrywa miejsce powstawania kosztów, co może powodować błędne decyzje co do kształtowania norm prawnych na przyszłość. Argument ten nie może być jednak decydujący, a pośrednio równoważony jest tym, że jednym ze źródeł finansowania ZUS jest dotacja z budżetu państwa (art. 76 ust. pkt 5 u.s.u.s.). W konsekwencji nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 114 ust. 1 i art. 133 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Brak jest podstaw do uznania, że został naruszony art. 180 k.p.a. w zw. z art. 124 ustawy emerytalnej. Argumentacja organu rentowego jest nietrafna, ponieważ pierwszeństwo ma zastosowanie ustawa emerytalna. Problem nie sprowadza się do tego, czy jest możliwe zastosowanie art. 114 ustawy emerytalnej wobec istnienia w Kodeksie postępowania administracyjnego instytucji wznowienia postępowania, lecz do tego, czy zostały spełnione przesłanki do zastosowania art. 114 ustawy emerytalnej. To przesądza powyżej, a jeżeli tak, to nie ma znaczenia okoliczność, że brak było podstaw do ponownego obliczenia wysokości emerytury jako skutek zastosowania instytucji wznowienia postępowania, przewidzianej w Kodeksie postępowania administracyjnego. Instytucja wznowienia postępowania z Kodeksu postępowania administracyjnego i instytucja ponownego ustalenia prawa/wysokości emerytury z art. 114 ustawy emerytalnej są niezależne o tyle, że brak podstaw do zastosowania jednej z nich, nie oznacza niemożliwości zastosowania drugiej. Przeciwnie, pozytywne dla ubezpieczonego zastosowanie jednej z nich może ograniczać bądź wyłączać zastosowanie drugiej instytucji prawnej.

W konsekwencji należało uznać, że Sąd pierwszej instancji zasadnie zastosował art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. Z tego względu apelacja organu rentowego została oddalona na podstawie art. 385 k.p.c.

S. B. S. T. S.