

Sygn. akt IV U 696/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2019 r.

Sąd Okręgowy w Rzeszowie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSO Jolanta Krzywonos
Protokolant:	st. sekr. sądowy Maria Misiuda

po rozpoznaniu w dniu 19 września 2019 r.

sprawy M. N.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R.

o uchylenie decyzji

na skutek odwołania M. N.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R.

z dnia 16 kwietnia 2019

znak : (...)

oddala odwołanie

Sygn. akt IV U 696/19

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 19 września 2019r.

Decyzją z dnia 16 kwietnia 2019r. znak (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. odmówił wnioskodawczyni M. N. uchylenia decyzji z dnia 25 kwietnia 2013r. i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu organ rentowy przywołał przepis art. 146 § 1 kpa, zgodnie z którym uchylenie decyzji z powodu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić jeśli od dnia doręczenia decyzji upłynęło pięć lat. W takim wypadku zgodnie z art. 151 § 2 kpa organ ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Stwierdził, że w sprawie od wydania decyzji z 25 kwietnia 2013 r. upłynęło 5 lat i nie jest możliwe jej uchylenie, a równocześnie zasadnym było stwierdzenie wydania jej z naruszeniem prawa.

Od powyższej decyzji M. N. złożyła odwołanie. Kwestionując stanowisko ZUS w niej zawarte wniosła o ponowne rozpoznanie sprawy i zmianę zaskarżonej decyzji.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie i podtrzymał argumentację jaka legła u podstaw wydania decyzji z dnia 16 kwietnia 2019 r. Podniósł też, że nie zostały wydane odrębne przepisy regulujące wypłatę należności w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., a zatem jedynymi przepisami, w oparciu o które można po wyroku Trybunału uchylić decyzję wydaną z naruszeniem prawa, są powołane w decyzji przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Skoro w przypadku wnioskodawczyni minęło 5 lat od doręczenia decyzji – art. 146 kpa, to nie ma podstaw ani możliwości uchylenia decyzji dotychczasowej, nawet jeżeli została ona wydana z naruszeniem prawa.

Sąd ustalił i zważył co następuje:

Stan faktyczny wynika z niespornych dokumentów zawartych w aktach emerytalnych wnioskodawczyni. Na ich podstawie możliwym było ustalenie, że M. N. urodziła się w dniu (...) Decyzją z 27 marca 2008 r. przyznano w/ w emeryturę na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS od osiągnięcia wieku emerytalnego tj. 55 lat.

W dniu 26 marca 2013 r. wnioskodawczyni złożyła wniosek o przyznanie emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, który rozpoznano decyzją z dnia 25 kwietnia 2013 r. o przyznaniu emerytury. W decyzji tej wysokość emerytury ustalono według zasad wynikających z art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, z uwzględnieniem kwoty zwaloryzowanych składek na koncie ubezpieczonej, kwoty zwaloryzowanego kapitału początkowego i średniego dalszego trwania życia, przy czym podstawa obliczenia emerytury została pomniejszona o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur (emerytury wcześniejszej) – stosownie do brzmienia art. 25 ust. 1b. Kwota ustalona do wypłaty okazała się mniej korzystna od wysokości emerytury wcześniejszej dotychczas wypłacanej, zatem ZUS kontynuował wypłatę świadczenia wyższego. Wnioskodawczyni nie odwołała się do sądu od powyższej decyzji.

W dniu 8 kwietnia 2019r. do ZUS wpłynęła skarga M. N. o wznowienie postępowania w sprawie decyzji ustalającej prawo do emerytury tj. decyzji z 25 kwietnia 2013r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019r. sygn. akt P 20/16. W rozpoznaniu tego wniosku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. w dniu 12 kwietnia 2019 r. wydał postanowienie o wznowieniu postępowania w sprawie o emeryturę zakończoną decyzją z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak (...), zaś 16 kwietnia 2019 r. wydał decyzję będącą przedmiotem niniejszego postępowania.

W niniejszej sprawie kwestia sporna dotyczyła możliwości uchylenia decyzji z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak (...) w przedmiocie ustalenia wysokości emerytury przysługującej wnioskodawczyni w powszechnym wieku emerytalnym, z powołaniem się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019r. sygn. akt P 20/16, który stanowi że „art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...), w zakresie w jakim dotyczy urodzonych w (...) r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

„Zdaniem Trybunału, wprowadzenie do ustawy o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w (...) r. nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały - w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego - świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. Nie mogły przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Nie spodziewały się, że fakt wypłacania świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej.” „Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w (...) r., naruszył zatem zasadę lojalności państwa względem obywateli. Wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził te kobiety na nieprzewidziane skutki, które w istocie stanowiły dla nich pułapkę. Gdyby w momencie podejmowania decyzji o przejściu na taką emeryturę wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie skorzystałyby z tego uprawnienia”.

Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. „Przepis ten otwiera drogę do sanacji konstytucyjności sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał. Z powszechnego charakteru wyroków TK, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji), wynika, że możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu odnosi się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą orzeczenia o prawach osób uprawnionych, bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie TK, pojęcie "wznowienia postępowania", o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma szersze znaczenie niż pojęcie "wznowienia" w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń" (zob. np. postanowienie z 14 kwietnia 2004 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 35)".

Zgodnie z przepisem art. 190 ust. 4 Konstytucji „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”. W orzecznictwie wskazuje się, że wznowienie postępowania przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest szczególną instytucją, określaną w doktrynie prawnej pojęciem uzdrowienia (sanacji) postępowania (sądowego, administracyjnego) opartego na niekonstytucyjnym akcie normatywnym. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że regulacja ta stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie zmienionego stanu prawnego, ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału; możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (zob. wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., sygn. K 39/00, publ. OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, publ. OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101). Celem tego przepisu niewątpliwie było osiągnięcie efektu w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (zob. wyroki TK: z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, publ. OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, publ. OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, publ. OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96). Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji RP przyjmuje zatem jako zasadę wzruszalność rozstrzygnięć i decyzji wydanych na podstawie aktów normatywnych uznanych za sprzeczne z Konstytucją, umową międzynarodową i ustawą, przy równoczesnym poszanowaniu konstytucyjnej wartości, jaką jest pewność i bezpieczeństwo prawne.

Zauważyć należy jednak, że obowiązujący w postępowaniu przed organem rentowym przepis art. 145a § 1 kpa przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, przy czym przepis art. 146 § 1 kpa wskazuje, że uchylenie decyzji z tej przyczyny nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Właśnie na ten przepis powołał się organ rentowy odmawiając uchylecia decyzji z dnia 25 kwietnia 2013r., w której – co jest bezsporne zastosowany był przepis uznany za niekonstytucyjny.

Niewątpliwie przesłanka wznowienia, określona w art.145a §1 kpa, stanowi realizację obowiązku ustawodawcy określonego w powołanym wcześniej art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Celem tego przepisu niewątpliwie było osiągnięcie efektu w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów. Powyższa norma jednakże samodzielnie nie stanowi podstawy wznowienia, i nawet w przedmiotowym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019r. zwrócono uwagę na możliwe procedury w jakich będzie mogło nastąpić wznowienie postępowania w celu sanacji konstytucyjności prawomocnych wyroków i ostatecznych decyzji. Zatem organ rentowy sięgając po przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w tym stosując normę z art. 146 §1 kpa, nie dopuścił się naruszenia przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Tym samym stwierdzić należy, że w kontrolowanej sprawie ziściła się pozytywna przesłanka wznowieniowa określona w art. 145a § 1 kpa, a zarazem jednak nie ulega wątpliwości, że w sprawie tej wystąpiła także przesłanka negatywna, określona w art. 146 § 1 kpa, gdyż od doręczenia M. N. decyzji z 25 kwietnia 2013 r. upłynęło już ponad 5 lat. Z treści zaś art. 146 § 1 kpa wynika jednoznacznie, że upływ określonego w nim terminu stanowi negatywną przesłankę uchylenia w trybie wznowieniowym decyzji dotychczasowej. Upływ terminu przedawnienia (tu: 5-letniego), jako negatywna przesłanka uchylenia decyzji w trybie wznowieniowym, ma charakter bezwarunkowy, skutkujący - niezależnie od okoliczności które to spowodowały - bezwzględnym zakazem merytorycznego orzekania w sprawie (por. m.in. wyroki NSA: z 7 marca 2018 r., I OSK 2455/14; z 29 stycznia 2015 r., I OSK 1142/13, z 8 stycznia 2014 r., II GSK 1780/12; z 18 lutego 2010 r., I OSK 561/09; dostępne w CBOSA). Termin pięcioletni - jak to już wyżej wskazano - chociaż zamieszczony w przepisie proceduralnym, ma charakter materialny, co oznacza, że jego upływ powoduje taki skutek, iż decyzja ostateczna nie może być uchylona, choćby została wydana z naruszeniem prawa. Biegu tego terminu nie przerywa żadna czynność procesowa (nie przewidział takiej możliwości ustawodawca), nie może być on przywrócony (nie jest terminem, do którego zachowania obowiązana jest strona, lecz jego adresatem jest organ), a jego upływ organ zobligowany jest uwzględnić z urzędu. Prowadzenie postępowania po upływie okresu przedawnienia określonego w art. 146 § 1 kpa naruszałoby zasadę trwałości decyzji administracyjnej, której podstawową funkcją jest stabilizacja stosunków prawnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. z dnia 5 września 2019 r. IV SA/Po 369/19 lex nr 2721618).

Reasumując, w sytuacji gdy - tak, jak w kontrolowanej sprawie - zaszła pozytywna przesłanka wznowienia i jednocześnie wystąpiła przesłanka negatywna, o której mowa w art. 146 § 1 kpa organ, zgodnie z art. 151 § 2 kpa, powinien ograniczyć się do stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa oraz podania przyczyny, z której powodu nie może uchylić decyzji. Tak też postąpił w sprawie Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Z tych też względów Sąd uznał, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa, a odwołanie od niej złożone, jako pozbawione uzasadnionych podstaw, po myśli art. 477¹⁴ § 1 kpc zostało oddalone.

Na marginesie dodać trzeba jeszcze, że niewątpliwym jest, iż w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych treść decyzji organu rentowego wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNP 2000/15/60). Decyzja ZUS dotyczyła odmowy uchylenia decyzji z 25 kwietnia 2013 r. i stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa i w tych granicach Sąd badał sprawę i ją rozstrzygał. Jak jednak stwierdził Sąd Apelacyjny w Rzeszowie m.in. w postanowieniu z 20 marca 2013 r. III AUz 56/13 lex nr 1293150: „w stosunkach prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych zmiana okoliczności lub ujawnienie nowych dowodów zawsze otwiera drogę do ponownego, merytorycznego rozpoznania sprawy (...). Dlatego też mając na uwadze wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 6 marca 2019 r. i jego treść stwierdzić można, że zaistniała nowa okoliczność uzasadniająca zwrócenie się do organu rentowego z wnioskiem o wyliczenie emerytury dla wnioskodawczyni nabytej w powszechnym wieku emerytalnym z pominięciem dyspozycji z art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu obowiązującym do 30.09.2017r. tj. w kwocie uwzględniającej wnioski płynące z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019r. P 20/16.