

Sygn. akt IV U 1178/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 listopada 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 21 listopada 2019 r.

sprawy M. Z.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R.

o uchylenie decyzji z dnia 28 lutego 2014r

na skutek odwołania M. Z.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R.

z dnia 8 maja 2019

znak : (...)

oddala odwołanie

Sygn. akt IV U 1178/19

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 21 listopada 2019r.

Decyzją z dnia 8 maja 2019r. znak: (...) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. odmówił wnioskodawczyni M. Z. uchylenia decyzji z dnia 28 lutego 2014r. i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa. W uzasadnieniu organ rentowy powołał przepis art. 146 § 1 k.p.a., 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 k.p.a. organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. Końcowo stwierdził, że w sprawie od wydania decyzji z 28 lutego 2014r. upłynęło 5 lat i nie jest możliwe jej uchylenie.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła M. Z. wnosząc o jej zmianę poprzez uchylenie i ponowne ustalenie wysokości emerytury wnioskodawczyni.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie i podtrzymał argumentację, jaka legła u podstaw wydania decyzji z dnia 8 maja 2019 r. Raz jeszcze podkreślił, że skoro w przypadku wnioskodawczynie minęło 5 lat od doręczenia decyzji, to zgodnie z art. 146 k.p.a., nie ma podstaw ani możliwości uchylecia decyzji dotychczasowej, nawet jeżeli została ona wydana z naruszeniem prawa.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Stan faktyczny wynika z niespornych dokumentów zawartych w aktach emerytalnych wnioskodawczynie. Na ich podstawie możliwym było ustalenie, że M. Z. urodziła się (...) Decyzją z 17 lipca 2008 r. przyznano w/w emeryturę na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W dniu 30 grudnia 2013 r. wnioskodawczynie złożyła wniosek o przyznanie emerytury w powszechnym wieku emerytalnym, który rozpoznano decyzją z dnia 28 lutego 2014 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 składek zewidencjonowanych 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 w/w ustawy. Kwota ustalona do wypłaty okazała się mniej korzystna od wysokości emerytury wcześniejszej dotychczas wypłacanej, zatem ZUS kontynuował wypłatę świadczenia wyższego. Wnioskodawczynie nie odwołała się do sądu od powyższej decyzji.

W dniu 23 kwietnia 2019 r. do (...) Oddział w R. wpłynęła skarga wnioskodawczynie o wznowienie postępowania w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019r. W rozpoznaniu skargi Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R. w dniu 7 maja 2019 r. wydał postanowienie o wznowieniu postępowania w sprawie o emeryturę zakończoną decyzją z dnia 28 lutego 2014r. Następnie w dniu 8 maja 2019 r. organ rentowy wydał decyzję będącą przedmiotem niniejszego postępowania o wznowienie postępowania w sprawie decyzji ustalającej prawo do emerytury, tj. decyzji z 28 lutego 2014r.

Sąd zważył, co następuje:

W niniejszej sprawie kwestia sporna dotyczyła możliwości uchylecia decyzji z

28 lutego 2014r. znak (...) w przedmiocie ustalenia wysokości emerytury przysługującej wnioskodawczynie 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 umożliwi 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, uchylenia 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 k.p.a. przewiduje możliwość żądania wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, przy czym przepis art. 146 § 1 k.p.a. 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 uchylenia decyzji z dnia

28 lutego 2014r., w której, co jest bezsporne, zastosowany był przepis uznany za niekonstytucyjny.

Niewątpliwie przesłanka wznowienia, określona w art.145a § 1 k.p.a., 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 k.p.a., nie dopuścił się naruszenia przepisu art. 190 ust. 4 Konstytucji RP.

Tym samym stwierdzić należy, że w przedmiotowej sprawie ziściła się pozytywna przesłanka wznowieniowa określona w art. 145a § 1 k.p.a., a zarazem jednak nie ulega wątpliwości, że w sprawie tej wystąpiła także przesłanka negatywna, określona w art. 146 § 1 k.p.a., gdyż od doręczenia M. Z. decyzji z 28 lutego 2014 r. upłynęło 5 lat. Z treści zaś art. 146 § 1 k.p.a. wynika jednoznacznie, że upływ określonego w nim terminu stanowi negatywną przesłankę uchylenia w trybie wznowieniowym decyzji dotychczasowej. Upływ terminu przedawnienia, 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 k.p.a. 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 niniejszej sprawie - zaszła pozytywna przesłanka wznowienia i jednocześnie wystąpiła przesłanka negatywna, o której mowa w art. 146 § 1 k.p.a., organ zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a., 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 Oddział w R..

Dlatego też Sąd po myśli art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. oddalił odwołanie, o czym orzekł w punkcie I wyroku.

Sąd pragnie zauważyć, 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

28 lutego 2014 r. i stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa, w tych też granicach Sąd badał sprawę i ją rozstrzygał.