

Sygn. akt V U 340/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 października 2019 r.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Legnicy

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Mirosława Molenda-Migdalewicz

Protokolant: star. sekr. sądowy Katarzyna Awsiukiewicz

po rozpoznaniu w dniu 16 października 2019 r. w Legnicy

sprawy z wniosku D. W.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L.

o uchylenie decyzji z dnia 20.03.2013 r., o wysokość emerytury i wyrównanie

na skutek odwołania D. W.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L.

z dnia 12 kwietnia 2019 r.

znak (...)

I. zmienia decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. z dnia 12 kwietnia 2019 r. znak (...) w ten sposób, że przyznaje wnioskodawczyni D. W. prawo do przeliczenia wysokości emerytury – bez pomniejszania o kwoty pobranych emerytur, tj. bez stosowania art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – poczynając od daty złożenia wniosku tj. od 29 marca 2019 r.,

II. oddala dalej idące odwołanie.

sędzia Mirosława Molenda-Migdalewicz

Sygn. akt V U 340/19

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. decyzją z 12 kwietnia 2019r. odmówił uchylenia decyzji z 20 marca 2013r. i – na podstawie art. 151§ 2 k.p.a w zw. z art. 146 § 1 k.p.a stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu wskazał, że od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji z 20 marca 2013r. upłynęło 5 lat, nie jest więc możliwe jej uchylenie. W konsekwencji organ mógł jedynie stwierdzić, że ww. decyzja została wydana z naruszeniem prawa.

Wnioskodawczyni D. W. odwołała się od przedmiotowej decyzji wskazując, że nie ponosi winy w tym, iż od wydanej decyzji przez ZUS do dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego minęło 5 lat. Podkreśliła, że domagała się przeliczenia emerytury zgodnie z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 06 marca 2019r.

W odpowiedzi organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania argumentując jak w skarżonej decyzji.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny sprawy :

D. W. urodziła się w dniu (...)

W dniu 02 marca 2009r. złożyła wniosek o przyznanie prawa do emerytury. Organ rentowy decyzją z 27 marca 2009r. przyznał jej prawo do tego świadczenia (na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej) od 01 marca 2009r. tj. od miesiąca złożenia wniosku po dacie osiągnięcia wieku emerytalnego (55 lat). ZUS Oddział w L. zawiesił wypłatę świadczenia z powodu osiągnięcia przez wnioskodawczynię przychodu w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego, miesięcznego wynagrodzenia.

Decyzją dnia 08 kwietnia 2009r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. – po rozpoznaniu wniosku z dnia 31 marca 2009r. - ponownie ustalił wysokość emerytury wnioskodawczyni w wieku obniżonym od dnia 01 marca 2009r. oraz od ww. daty wznowił wypłatę emerytury.

Wnioskodawczyni pobierała to świadczenie, które do dnia 07 marca 2013r. wypłacone zostało w łącznej kwocie 131818,48 zł.

W dniu 11 lutego 2013r. ubezpieczona złożyła wniosek o przyznanie jej emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

Decyzją z 20 marca 2013r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. przyznał jej prawo emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego tj. od 08 marca 2013r. Przy obliczeniu wysokości emerytury, zgodnie z treścią art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS, pomniejszył podstawę obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur tj. o kwotę 131818,48 zł.

Ubezpieczona w dniu 29 marca 2019r. złożyła w ZUS Oddział w L. wniosek o wznowienie postępowania i uchylenie decyzji z 20 marca 2013r. w związku z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019r. oraz wniosek o „wydanie nowej decyzji, w której emerytura zostanie obliczona bez zastosowania przepisu art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS”.

Postanowieniem z 12 kwietnia 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L., po rozpatrzeniu ww. wniosku postanowił wznowić postępowanie w sprawie zakończonej ostateczną decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. z 20 marca 2013r. w sprawie ustalenia wysokości emerytury. W uzasadnieniu organ wskazał, że tą decyzją Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w L. przyznał prawo i ustalił wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Ustalając wysokość przyznanego świadczenia organ dokonał pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot wcześniej pobranych emerytur.

Wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis, na podstawie którego nastąpiło obniżenie podstawy obliczenia emerytury jest niezgodny z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej.

Organ dodał, że w sprawie zakończonej prawomocną decyzją wznowia się postępowanie, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego - na podstawie którego została wydana decyzja - z Konstytucją, jeżeli wniosek o wznowienie postępowania został zgłoszony w terminie miesiąca od wejścia w życie wyroku.

Decyzją z 12 kwietnia 2019 r. organ rentowy odmówił uchylenia decyzji z 20 marca 2013r. i – na podstawie art. 151§ 2 k.p.a w zw. z art. 146 § 1 k.p.a - stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

(bezsporne a nadto akta ubezpieczeniowe)

Sąd zważył:

Odwołanie zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Przede wszystkim wskazać należy, iż organ wydając zaskarżoną decyzję, nie rozpoznał w całości wniosku ubezpieczonej. Sprawę rozstrzygnął wyłącznie na gruncie przepisów k.p.a.

Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w art. 114 ust.1 wprowadziła 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 KPA. Jednak przepis ten w niniejszej sprawie nie ma zastosowania z uwagi na okoliczność dalej idącą tj. powstanie nowego stanu prawnego, w zakresie przeliczania świadczeń, jaki powstał po publikacji w dniu 21 marca 2019r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019r. w sprawie P 20/16. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wyeliminowało z dnia 21 marca 2019r. z porządku prawnego przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej jako niekonstytucyjny w zakresie w jakim dotyczy on urodzonych w 1953r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy.

W tej sytuacji wniosek ubezpieczonej, złożony po dacie publikacji orzeczenia Trybunału, winien zostać rozpoznany w oparciu o aktualny stan prawny tj. z wyłączeniem usuniętego z porządku prawnego przepisu art. 25 ust. 1 b ustawy emerytalnej.

Nie można bowiem zgodzić się z ZUS-em, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznym skutkiem takiego orzeczenia jest wznowienie postępowania w trybie KPA w zw. z art. 190 ust 4 Konstytucji. Organ rentowy, jak się wydaje, kierował się tezą z postanowienia SN z 23 sierpnia 2018 r. I UK355/17 nie zrozumiałwszy dokładnie stanowiska Sądu Najwyższego, który zajmował się kwestią wzruszenia prawomocnej decyzji wstrzymującej wypłatę emerytury na skutek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją przepisu będącego podstawą wstrzymania wypłaty świadczenia. W sprawie rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy skarżąca domagała się wyrównania emerytury za okres sprzed złożenia wniosku o podjęcie wypłaty zawieszony emerytury a nie przeliczenia świadczenia czy przyznania prawa do świadczenia. Stanowisko Sądu Najwyższego w cytowanym postanowieniu nie może być w żadnym razie przeszkodą w przeliczeniu świadczenia wnioskodawczyni tylko dlatego, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego zapadł ponad 5 lat po wydaniu decyzji, w której zastosowano przepis uznany w późniejszym czasie za niekonstytucyjny. Czym innym bowiem jest wznowienie postępowania na podstawie przepisów KPA zmierzające do uchylecia decyzji i ponownego rozpoznania sprawy a czym innym jest przeliczenie emerytury na „nowo” na skutek ujawnienia, że jej wysokość jest nieprawidłowa.

Sąd Okręgowy w tym zakresie podziela 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.

Warto też zwrócić uwagę na uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 06 marca 2019 r. sygn. akt P 20/16, gdzie w części dotyczącej skutków wyroku (pkt 5 uzasadnienia) Trybunał 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 TK w konkretnych wypadkach.

Podkreślić należy, że postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma charakter rozpoznawczy ale jednocześnie kontrolny.

Najpierw wniosek jest przedmiotem oceny organu rentowego, a potem jego kontroli dokonuje sąd. Postępowanie sądowe jest wtórne wobec postępowania administracyjnego, a kontrola sądu winna korespondować z zakresem rozstrzygnięcia dokonanego w decyzji administracyjnej. Założenia te jednak w niektórych przypadkach są nieprzydane. Ustawodawca nie wypowiada się, jakie orzeczenie należy wydać w sytuacji gdy wniosek jest rozstrzygnięty, decyzja prawidłowa ale nie uwzględnia wszystkich przepisów służących do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przed organem rentowym.

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Zarówno organ rentowy jak i strona są przekonani, że wniosek został rozpoznany choć decyzja nie zawiera rozstrzygnięcia o przeliczeniu czy odmowie przeliczenia świadczenia zarówno za okres do zgłoszenia orzeczenia Trybunału jak i od dnia złożenia wniosku o obliczenie emerytury w prawidłowej wysokości.

Wymaganie od strony aby w takiej sytuacji składała odwołanie od niewydania decyzji o przeliczeniu świadczenia na podstawie art. 477⁹ § 4 KPC byłoby nadużyciem, gdyż wnioskodawczyni jest przekonana, że jej wniosek został załatwiony, a decyzja wydana.

Postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest odformalizowane. W konsekwencji odczytywanie treści decyzji organu rentowego nie powinno odbywać się w sposób formalistyczny. Ważny jest przedmiot rozstrzygnięcia a nie jego brzmienie. Organ rentowy jest autonomiczny w rozpoznawaniu wniosku tak jak i sąd rozpoznający odwołanie. Zasadniczym celem postępowania sądowego jest zawsze merytoryczne rozstrzygnięcie o żądaniach strony co do których powstał spór – tak wyrok SN z 10 maja 1996 r. II URN 1/96. Funkcja kontrolna sądu ograniczona jest wyłącznie do materialno-prawnej oceny legalności decyzji, a funkcja rozpoznawcza jest zakreślona przedmiotem i zakresem decyzji, choć funkcja ta zawiera w sobie element odrębności i niezależności od wcześniejszego rozstrzygnięcia organu rentowego. Nie budzi wątpliwości, że w sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego treść tej decyzji wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania sądu, uwzględniając odwołanie zmienia decyzję i orzeka o istocie sprawy (art. 477¹⁴ § 2 KPC). Wprawdzie przepisy nie określają sposobu zmiany decyzji, jednak istota sprawy/sporu zależy od wniosku ubezpieczonego. W pewnych wypadkach sąd powinien rozpoznać merytorycznie żądanie wnioskodawcy mimo, że decyzja organu rentowego z tym żądaniem nie koresponduje. W orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku rozminięcia się wniosku ubezpieczonego inicjującego postępowanie i rozstrzygnięcia organu rentowego decydujące znaczenie należy nadać żądaniu wnioskodawcy – tak wyrok SN z 02 października 2008 r. I UK 88/08, wyrok SN z 11 grudnia 2013 r. III UK 15/13, wyrok SA w Szczecinie z 03 lipca 2013 r. III AUa 330/13, wyrok SA w Białymstoku z 07maja 2013 r. III AUa 1129/12). Jeśli żądanie ubezpieczonego wadliwie zostanie ocenione przez organ rentowy, to sąd zobowiązany jest rozważyć wszelkie podstawy prawne mogące mieć zastosowanie w stanie faktycznym sprawy. Wadliwość oceny żądania przez organ rentowy nie może uniemożliwiać ubezpieczonemu dochodzenia swych praw przed sądem – wyrok SN z 28 czerwca 2016 r. I UZ11/16. Podkreślić należy, że orzecznictwo sądowe dopuszcza możliwość uwzględniania przez sąd okoliczności nie będących przedmiotem decyzji organu rentowego, gdy podstawa faktyczna wyroku dotyczy okoliczności pewnych (wyrok SN z 4 lipca 2000 r. II UK 55/00, z 18 kwietnia 2001 r. II UKN 335/00, wyrok z 20 maja 2004 r. II UK 395/03).

Kolejnym argumentem przemawiającym za możliwością/koniecznością orzekania co do istoty sprawy w sytuacji gdy zaskarżona decyzja w sposób niekompletny rozstrzyga o wniosku ubezpieczonego jest treść art. 477¹⁴ § 3 KPC. Otóż, w sytuacji gdy organ rentowy nie wyda decyzji i odwołanie wniesiono w związku z tym, sąd uwzględniając odwołanie zawsze ma możliwość orzeczenia co do istoty sprawy czyli odnosi się wyłącznie do wniosku ubezpieczonego i żądań w

nim zgłoszonych bo decyzji organu rentowego nie ma. Jasne jest, że przepisy KPC swoją regulacją obejmują oczywiste sytuacje faktyczne czyli: wydanie decyzji przez organ rentowy (prawidłowej lub nieprawidłowej) bądź niewydanie decyzji. Przepisy KPC nie przewidują przypadku gdy decyzja jest wydana, ale nie odnosi się w pełni do złożonego wniosku. Należy to potraktować jako lukę prawną i przez analogię zastosować regulację i z art. 477¹⁴ §3 KPC i 477¹⁴ §2 KPC.

Wydaje się to być konieczne szczególnie w sytuacji, gdy organ rentowy wydał decyzję opartą wyłącznie o przepisy proceduralne i nie rozstrzygnął merytorycznie (pozytywnie czy negatywnie) o wniosku strony, która przecież zgłosiła żądanie o przeliczenie świadczenia na nowo (wydanie nowej decyzji). Inna wykładnia prowadziłaby do sytuacji sformułowania wobec odwołującego się wymagań, którym strona często nie byłaby w stanie podołać wobec wysokiego stopnia ich sformalizowania. Ubezpieczony musiałby mieć świadomość, że jego wniosek jest rozstrzygnięty niezupełnie i po odczekaniu dwóch miesięcy wnieść odwołanie na niewydanie decyzji, poddając się ocenie sądu, która wcale nie musiałaby być zbieżna z jego oceną. Sąd może bowiem uznać, że decyzja jest kompletna. Wówczas ubezpieczony może stracić prawo podważenia wydanej decyzji, z uwagi na upływ miesięcznego terminu do wniesienia odwołania. Konieczność złożenia odwołania od niewydania decyzji w sytuacji gdy decyzja jest wydana a jedynie w sposób niekompletny rozstrzyga o żądaniu strony mogłyby narazić stronę na brak merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a co za tym idzie mogłyby dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Organ rentowy informuje bowiem wyłącznie o prawie i trybie zaskarżenia wydanej decyzji bez wskazywania szczegółów.

Jak wynika wprost z pkt. 5 uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skutkiem wyroku jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji RP 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 emeryturach i rentach z FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał

Trybunał dalej wskazał, iż jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie TK, pojęcie „wznowienia postępowania”, o którym mowa a art. 190 ust. 4 Konstytucji RP 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. Wznowienie w tym kontekście oznacza prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym po wejściu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 7 września 2006r. sygn.. SK 60/05). Tym samym wnioskodawczyni, która przed 1 stycznia 2013r. nabyła prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nabywa prawo do przeliczenia na nowo świadczenia na zasadach ogólnych określonych w art. 129 § 1 ustawy emerytalnej tj. od daty złożenia wniosku o takie przeliczenie.

Wobec czego sąd przyznał ubezpieczonej prawo do przeliczenia świadczenia bez pomniejszania o kwoty pobranych emerytur, o których mowa w art. 25 ust.1b ustawy emerytalnej poczynając od dnia złożenia wniosku o to przeliczenie (wydanie nowej decyzji określającej wysokość jej emerytury).

Jednak mając na uwadze, iż wysokość tak ustalonego świadczenia winna podlegać ocenie stron, w tym ewentualnej kontroli dwuinstancyjnej, należałoby wskazać szczegółowo sposób takiego przeliczenia, pozostawić zainteresowanej decyzję w tym zakresie. Wobec czego w punkcie I wyroku sąd przyznał prawo do określonego sposobu przeliczenia wysokości emerytury bez wskazywania

kwot wynikających z hipotetycznych wyliczeń organu rentowego . O czym orzekł na podstawie art. 477¹⁴ § 2 KPC.

W pozostałym zakresie – ustalenia wysokości emerytury za okres poprzedzający złożenie wniosku i wypłatę wyrównania - odwołanie zostało, na podstawie art. 477¹⁴ § 1 kpc oddalone. Sąd miał bowiem na uwadze, iż Trybunał Konstytucyjny, jak wynika z części końcowej uzasadnienie wyroku z 6 marca 2019r. – w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym wskazał ustawodawcy konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji w tym zakresie. Szczególnie mając na uwadze, iż przepisy proceduralne odnoszące się do terminów złożenia wniosków o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją i ewentualnego jej uchylecia zostały przez organ rentowy wskazane i zastosowane prawidłowo.