

sygn. akt III AUa 588/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 lutego 2020 r.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodnicząca – sędzia: Urszula Iwanowska (spr.)

Sędziowie: Beata Górską

Anna Polak

po rozpoznaniu w dniu 24 lutego 2020 r., w S., na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania Z. S.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G.

o wysokość emerytury

na skutek apelacji organu rentowego od wyroku Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt VI U 382/19

oddala apelację.

Beata Górską Urszula Iwanowska Anna Polak

III A Ua 588/19

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 23 kwietnia 2019 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w G. odmówił Z. S. uchylenia decyzji z dnia 7 marca 2014 r. i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa jednocześnie podnosząc, że od dnia doręczenia decyzji upłynęło 5 lat i w konsekwencji nie jest możliwe jej uchylenie. Za datę doręczenia decyzji, zdaniem organu rentowego, należy uznać szósty dzień roboczy następujący po dniu nadania przesyłki zawierającej decyzję.

W odwołaniu od powyższej decyzji Z. S. wskazała, iż jest ona krzywdząca.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wniósł o jego oddalenie podtrzymując argumentację przytoczoną w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 13 listopada 2019 r. Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że:

- uchylił decyzję z dnia 7 marca 2014 r. znak: (...) w zakresie wysokości emerytury i ustalił jej wysokość bez odliczania kwot pobranych emerytur,
- przyznał ubezpieczonej prawo do wypłaty podwyższonej emerytury od 1 kwietnia 2019 r.

Powyższe orzeczenie Sąd Okręgowy oparł o następujące ustalenia faktyczne i rozważania prawne:

Z. S. urodziła się w 1953 r. Pobierała emeryturę „wcześniejszą” przyznaną na podstawie art. 29 i 46 ustawy emerytalnej. Wysokość świadczenia po waloryzacji w 2014 r. wynosiła 1.063,49 zł. Od 7 grudnia 2013 r. przyznano jej emeryturę na

podstawie art. 24 ustawy emerytalnej. Wysokość emerytury organ rentowy ustalił na kwotę 993,50 zł, kwotę składek zewidencjonowanych na koncie z uwzględnieniem waloryzacji – 0 zł; kwotę zwaloryzowanego kapitału początkowego – 308.383,33 zł; średnie dalsze trwanie życia – 253 miesiące; kwotę wypłaconych emerytur – 57.027,08 zł.

W dniu 18 kwietnia 2019 r. ubezpieczona, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., wniosła o ponowne obliczenie emerytury. Organ rentowy wznowił postępowanie, odmówił uchylenia decyzji z dnia 7 marca 2014 r. i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

Wysokość emerytury ubezpieczonej na dzień jej przyznania w 2014 roku bez odejmowania wypłaconych emerytur wynosi 1.268,74 zł.

Po ustaleniu powyższego stanu faktycznego Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 145a § 1 k.p.a., 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. Według § 2 tego artykułu w sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie zaś z art. 146 § 1 uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. W myśl § 2 tego artykułu nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że termin pięcioletni, o którym stanowi art. 146 § 1 k.p.a., musi być liczony od daty doręczenia decyzji stronom biorącym udział w postępowaniu. Kluczowe zaś znaczenie dla określenia, czy zachodzi przesłanka z art. 146 § 1 k.p.a. jest fakt doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Pojęcia tego nie należy mylić z faktem wydania decyzji. Fakt doręczenia lub ogłoszenia decyzji winien być w odpowiedni sposób udokumentowany albo w postaci zwrotnego potwierdzenia odbioru, albo protokołu ogłoszenia decyzji. W żadnym razie faktu doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie można domniemywać. Obowiązkiem organów administracyjnych jest zatem wyjaśnienie, czy decyzje zostały doręczone lub ogłoszone (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 września 2009 r., VIII SA/Wa 188/09, Legalis). Zatem sąd pierwszej instancji miał na uwadze, że w aktach organu rentowego na próżno szukać jakiegokolwiek dowodu doręczenia decyzji z dnia 7 marca 2014 r. Przy czym, w ocenie tego sądu nie można również, jak chciałby tego organ rentowy, domniemywać, iż decyzja ta została doręczona w szóstym dniu od jej wysłania. Brak jest dowodów, które świadczyłyby o tym, że decyzja ta została doręczona adresatowi. Fakt doręczenia decyzji (ewentualnie jej ogłoszenia) stanowi przesłankę warunkującą zastosowanie przewidzianego w art. 146 § 1 k.p.c. przedawnienia i musi być przez ZUS wykazany. Obowiązkiem ZUS było wyjaśnienie czy przedmiotowa decyzja została doręczona czy ogłoszona, jeśli zaś doręczona to komu i w jakim dniu. Organ rentowy temu obowiązkowi jednak nie sprostał. Nadto Sąd Okręgowy podniósł, że ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 300; powoływana dalej jako: ustawa systemowa) przewiduje w art. 71a ust. 1, iż zakład może przysłać pisma i decyzje listem zwykłym. Niemniej zgodnie z ust. 2 tego przepisu w razie sporu ciężar dowodu doręczenia pisma lub decyzji, o których mowa w ust. 1, spoczywa na Zakładzie.

Sąd pierwszej instancji podkreślił, że organ rentowy żadnych dowodów w zakresie doręczenia decyzji nie przedstawił, a z faktu wysłania decyzji nie wynika w żaden sposób data jej doręczenia. Nie sposób więc uznać, że od doręczenia decyzji do złożenia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego upłynęło 5 lat. Tym samym, Sąd ten uznał, że decyzję z dnia 7 marca 2014 r. w zakresie wysokości świadczenia należało uchylić i ustalić jej wysokość bez odejmowania kwot wypłaconych emerytur wcześniejszych, a więc z wyłączeniem niekonstytucyjnej regulacji zawartej w art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270; powoływana dalej jako: ustawa emerytalna). Przepis ten bowiem został uznany przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r., w sprawie P 20/16, za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Następnie Sąd Okręgowy podniósł, że matematyczny sposób obliczenia wysokości emerytury ubezpieczonej na dzień wydania decyzji, sporządzony przez organ rentowy (k. 10) - nie budził wątpliwości stron ani Sądu, wobec czego Sąd

uznał te obliczenia ZUS za niesporne. Dokumenty zgromadzone w sprawie Sąd ocenił jako wiarygodne, bowiem żadna ze stron nie kwestionowała ich wiarygodności.

Dalej sąd pierwszej instancji przyznał ubezpieczonej prawo do wypłaty podwyższonej emerytury od dnia 1 kwietnia 2019 r., bowiem wysokość świadczenia ustalonego z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest wyższa, niż świadczenia otrzymywanego dotychczas przez ubezpieczoną (emerytury wcześniejszej). Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w dniu 6 marca 2019 r., lecz wniosek o ponowne obliczenie emerytury ubezpieczona złożyła w kwietniu 2019 roku.

Natomiast art. 133 ust. 1 ustawy emerytalnej stanowi, że w razie ponownego ustalenia przez organ rentowy prawa do świadczeń lub ich wysokości, przyznane lub podwyższone świadczenia wypłaca się, poczynając od miesiąca, w którym powstało prawo do tych świadczeń lub do ich podwyższenia, jednak nie wcześniej niż: 1) od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem art. 107a ust. 3; 2) za okres 3 lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc, o którym mowa w pkt 1, jeżeli odmowa lub przyznanie niższych świadczeń były następstwem błędu organu rentowego lub odwoławczego.

W działaniach organu rentowego Sąd Okręgowy błędu nie stwierdził, bowiem zastosowany przez organ rentowy przepis, nakazujący odjęcie wypłaconych emerytur wcześniejszych, był jednoznaczny. Organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za długość rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny ani za ewentualny delikt legislacyjny - art. 417¹ § 1 k.c. Zakres rozpoznania w sprawie nie obejmuje ewentualnych rozstrzygnięć odszkodowawczych.

Sąd, w oparciu o art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że uchylił decyzję ZUS z dnia 7 marca 2014 r. - w zakresie wysokości emerytury i ustalił wysokość świadczenia ubezpieczonej na dzień przyznania emerytury oraz przyznał skarżącej prawo do podwyższonej emerytury od pierwszego dnia miesiąca, w którym zgłoszono skargę o wznowienie postępowania (art. 133 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Z powyższym wyrokiem Sądu Okręgowego w Gorzowie Wielkopolskim w całości nie zgodził się Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który w wywiedzionej apelacji zarzucił mu naruszenie:

1. przepisów prawa procesowego: art. 227 k.p.c., art. 230 k.p.c., art. 231 k.p.c., art. 232 k.p.c., art. 233 § 1 k.p.c., art. 299 k.p.c. oraz art. 321 § 1 k.p.c., poprzez:

1) błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę wyroku, polegających na uznaniu, że od dnia doręczenia decyzji z dnia 7 marca 2014 r., znak: (...), nie upłynęło 5 lat,

2) pominięcie okoliczności, że ubezpieczona nie kwestionowała daty doręczenia decyzji,

3) dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego,

4) orzeczenie, w przedmiocie którym nie był objęty zaskarżoną decyzją tj. decyzją z dnia 23 kwietnia 2019 r., znak: E/10/O11025644.

2. przepisów prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie), tj. art. 47 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 2188 ze zm.) w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz. U. z 2013 r. poz. 545 ze zm.) oraz art. 71a ust. 1 i 2 ustawy systemowej, polegające na pominięciu, że za datę doręczenia decyzji należy uznać szósty dzień roboczy następujący po dniu nadania przesyłki zawierającej decyzję.

W związku z tym apelujący wniósł o:

- zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania,

ewentualnie o

- uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji.

W uzasadnieniu skarżący między innymi podniósł, że sąd pierwszej instancji wydał wyrok bez wszechstronnego rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Apelujący wskazał, że zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie „charakter sprawy, wielowątkowej, wymagającej wyjaśnienia twierdzeń stron oraz odniesienia się do złożonych wniosków dowodowych wymagał wyznaczenia rozprawy, celem jej właściwego rozpoznania. Zaniechanie tego obowiązku może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy sprawa w świetle stanowisk stron i zebranych dokumentów (z których dowód został dopuszczony na posiedzeniu niejawnym) nie budzi żadnych wątpliwości. Przesłanki rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie mogą być bowiem traktowane rozszerzająco”. „Pozbawienie możliwości obrony praw postrzegane jest jako efekt naruszenia zasady równości stron. Na tej podstawie nieważność postępowania zachodzi wówczas gdy strona zostanie pozbawiona możliwości obrony wskutek wadliwości czynności procesowych sądu lub strony przeciwnej, a stan ten nie ustanie przed wydaniem wyroku.

Norma art. 379 pkt 5 k.p.c. musi być interpretowana w kontekście (ukształtowanego na tle gwarancyjnych norm konstytucyjnych) prawa do procesu rzetelnego (art. 45 Konstytucji RP). Na prawo do sądu składa się między innymi uprawnienie do bycia wysłuchanym przez sąd, a więc prawo do powoływania twierdzeń co do faktów poddawanych pod osąd i przedstawienia dowodów dla ich wykazania oraz prawo do odniesienia się (repliki) do twierdzeń i dowodów prezentowanych przez stronę przeciwną. Procesowy obowiązek (a zarazem prawo) powoływania twierdzeń wynika z art. 3 i art. 6 § 2 k.p.c. zaś powinność odniesienia się do twierdzeń strony przeciwnej została nałożona na stronę mocą art. 210 § 2 k.p.c. Zatem pozbawienie obrony praw strony będzie przeprowadzenie postępowania (jego istotnej części) z wyłączeniem udziału tej strony i uniemożliwienie w ten sposób wypełnienia powinności (a zarazem skorzystania z uprawnień) określonych zwłaszcza w art. 210 § 2 k.p.c.”.

Dalej organ rentowy zarzucił, że sąd pierwszej instancji stwierdził, iż data doręczenia decyzji jest nieznaną, mimo to, że ubezpieczona nie kwestionowała twierdzeń organu rentowego w tym zakresie. Jednocześnie powołując się na treść art. 230 k.p.c. skarżący podniósł, że ubezpieczona nie zamierzała i nie zamierza zaprzeczać dacie doręczenia decyzji wskazanej przez ZUS. Jeżeli sąd pierwszej instancji miał jakiegokolwiek wątpliwości w zakresie daty doręczenia decyzji, powinien przesłuchać na tę okoliczność ubezpieczoną.

Następnie apelujący wskazał, że zaskarżona decyzja dotyczyła jedynie stwierdzenia, że decyzja z dnia 7 marca 2014 r. znak: (...) - na mocy której strona otrzymała prawo do emerytury - została wydana z naruszeniem prawa, ale z uwagi na upływ 5 letniego terminu, o którym mowa w art. 146 § 1 k.p.a. brak podstaw do jej uchylenia. W konsekwencji w ocenie organu rentowego nie było w sprawie podstaw do zmiany decyzji z dnia 7 marca 2014 r. tak jak to uczynił sąd pierwszej instancji. Tym samym w sprawie doszło do naruszenia przepisu 321 § 1 k.p.c.

Organ rentowy zarzucił również, że sąd pierwszej instancji w swoich rozważaniach pominął treść § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz. U. z 2013 r. poz. 545 ze zm.), z którego wynika, że za datę doręczenia decyzji należy uznać 6 dzień roboczy następujący po dniu nadania przesyłki zawierającej decyzję. Jest to bowiem maksymalny termin doręczenia przez operatora wyznaczonego przesyłki niebędącej przesyłką rejestrowaną ustalony zgodnie z tym rozporządzeniem.

W ocenie apelującej wyżej wskazane uchybienia doprowadziły do naruszenia przez Sąd zasady swobodnej oceny materiału dowodowego. Zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 233 k.p.c., sąd ocenia moc i wiarygodność zebranego materiału dowodowego według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zgromadzonego materiału dowodowego, a więc jak podkreśla się w orzecznictwie, z uwzględnieniem

wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, jak również wszelkich okoliczności towarzyszących przeprowadzaniu poszczególnych dowodów i mających znaczenie dla oceny ich mocy i wiarygodności. W niniejszej sprawie reguły swobodnej oceny dowodów nie zostały przez sąd pierwszej instancji zachowane.

W odpowiedzi na apelację Z. S. podzieliła stanowisko przedstawione przez Sąd Okręgowy w zaskarżonym wyroku i wniosła o jego utrzymanie w całości. Zdaniem ubezpieczonej sprawa została rozpatrzona wnikliwie. Przede wszystkim według ubezpieczonej Sąd potwierdził w swoim uzasadnieniu i wyjaśnił, że faktu doręczenia lub ogłoszenia decyzji nie można domniemywać. Należy go udowodnić. Wydanie decyzji nie jest tożsame z doręczeniem decyzji, ale faktu doręczenia decyzji organ rentowy nie udowodnił.

Sąd Apelacyjny rozważył, co następuje:

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja jest niezasadna, jakkolwiek z innym uzasadnieniem prawnym.

Stan faktyczny w niniejszej sprawie ustalony przez sąd pierwszej instancji był bezsporny i jako taki w całości stanowił podstawę oceny prawnej. Sąd Apelacyjny przyjął podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji, co czyni zbędnym ponowne ich przytaczanie w tej części uzasadnienia (art. 387 § 2¹ pkt. 1 k.p.c.). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Sąd Okręgowy wydał zaskarżone orzeczenie po rozpoznaniu sprawy na rozprawie, w której uczestniczył także pełnomocnik organu rentowego. W tej sytuacji jako niezrozumiałe należy ocenić rozważania apelującego o pozbawieniu strony możliwości obrony jej praw wobec rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Zaś w niniejszej sprawie sąd odwoławczy skorzystał z możliwości rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym nie znajdując przesłanek do skierowania sprawy na rozprawę (art. 374 k.p.c.).

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny wziął pod uwagę, że Sąd Okręgowy przyjął art. 145 k.p.a. jako podstawę proceduralną wznowienia postępowania, kontynuując tym samym procedurę zainicjowaną przez organ rentowy. Sąd Okręgowy na podstawie art. 146 § 1 k.p.a. zważył, że uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 k.p.a. oraz w art. 145a i art. 145b k.p.a. jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat. Tym samym wobec ustalenia, że w aktach brak dowodu doręczenia decyzji, Sąd Okręgowy przyjął, że nie spełniono przesłanki z art. 146 § 1 k.p.a. wobec czego nie sposób było ustalić, że od dnia doręczenia decyzji minęło 5 lat. Dlatego też Sąd Okręgowy uchylił decyzję z dnia 7 grudnia 2013 r. w zakresie wysokości świadczenia i ustalił wysokość świadczenia bez odejmowania kwot wypłaconych emerytur wcześniejszych, a więc z wyłączeniem niekonstytucyjnej regulacji zawartej w art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270; dalej powoływana jako: ustawa emerytalna).

Sąd Apelacyjny nie zgadza się z powyższą oceną i uznając trafność rozstrzygnięcia, stoi na stanowisku, że w okolicznościach sprawy podstawą wzruszenia prawomocnej decyzji, wydanej przy zastosowaniu niekonstytucyjnego przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, powinien być art. 114 ust. 1 pkt 6 tej ustawy. W tej kwestii trzeba odwołać się do kształtującej się judykatury sądów powszechnych, tj. wyroku z dnia 31 października 2019 r. Sądu Apelacyjnego w Katowicach, III AUa 1534/19 (LEX nr 2758392) i wyroku z dnia 25 czerwca 2019 r. Sądu Okręgowego w Łomży, III U 209/19 (Legalis nr 1982320). Z tego też powodu Sąd Apelacyjny, ocenił wszystkie zarzuty apelującego jako bezprzedmiotowe, bowiem całość uzasadnienia apelacji sprowadzała się de facto do wykazania, że data doręczenia decyzji jest pewna i została przez organ należycie wykazana, która to okoliczność, w kontekście przesłanek z art. 114 ustawy emerytalnej, nie ma znaczenia prawnego.

Sąd odwoławczy rozważył, że zgodnie z art. 124 ustawy emerytalnej, w sprawach o świadczenie określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. A przy tym zgodnie z art. 9 k.p.a. Organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w

postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Wymaga zaznaczenia, że przepisy procedury administracyjnej w art. 145 i nast. służą generalnie wzruszeniu prawomocnej decyzji wydanej m.in. w oparciu o akt normatywny uznany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego za niezgodny z Konstytucją, a zatem do wznowienia pierwotnie zainicjowanego postępowania, uchylenia decyzji i ponownego, merytorycznego rozstrzygnięcia w odniesieniu do pierwotnego żądania, a nie żądania zawartego we wniosku o wznowienie postępowania. Ich zadaniem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego nieprawidłowej decyzji wydanej z naruszeniem prawa i ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie, tak jakby tej decyzji nie było, czyli w istocie sprawa wraca do punktu wyjścia, którym było złożenie wniosku, w zakresie którego wydano decyzję następnie zaskarżoną skargą o wznowienie postępowania. Natomiast ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w art. 114 ust. 1 pkt 6 wprowadziła instytucję swoistego wznowienia postępowania, przez stworzenie możliwości ponownego ustalenia świadczenia, tak co do prawa, jak i wysokości, mimo istnienia w tym względzie prawomocnej decyzji, i jedynie w odniesieniu na przyszłość, bez reaktywacji pierwszorazowego żądania. Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej w sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli: przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego. Przy tym należy zwrócić uwagę, że wskazany przepis pozwala na ponowne ustalenie wysokości świadczenia przy wykorzystaniu przesłanek, które są znacząco mniej rygorystyczne niż określone w art. 145 k.p.a., zatem wykorzystanie tego instrumentu prawnego w pełni zrealizuje zasadę z art. 9 k.p.a. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 maja 2004 r., III UK 16/04 wprost stwierdził, że dyspozycja 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. nr 162, poz. 1118 ze zm.) stanowi *lex specialis* względem analogicznej dyspozycji art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a. i w konsekwencji w sprawach, których dotyczy art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie ma zastosowania art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, nie można zgodzić się z organem, że w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznym skutkiem takiego orzeczenia jest wznowienie postępowania w trybie art. 145 k.p.a. w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Strona ma prawo realizować swoje uprawnienie w możliwie szerokim zakresie, dopuszczalnym przepisami prawa, a organ rentowy ma administracyjny obowiązek stworzyć ku temu warunki. W ocenie Sądu Apelacyjnego nie zachodzą żadne przeszkody prawne, by strona w sytuacji zmiany interpretacji prawa, wykorzystując przesłankę błędu organu, wniosła o ponowne ustalenie wysokości świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. W tym względzie Sąd Apelacyjny podziela stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z dnia 26 listopada 1997 r., II ZP 40/97, wydanej wprawdzie na tle ustawy z dnia 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. Wymaga zauważenia, że judykatura traktuje art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto stwierdzenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym *ex lege* stanem uprawnień emerytalno-rentowych (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 249/07; z dnia 22 lutego 2010 r., I UK 247/09; z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14; postanowienie tego Sądu z dnia 20 września 2011 r., I BU 4/11). Taka niezgodność może zatem powstać również 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 prawomocną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną ubezpieczonego.

Należy też zwrócić uwagę, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16 ma charakter interpretacyjny, stanowiący podstawę aktualnego wniosku ubezpieczonej, nie usuwa z porządku prawnego wskazanego przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, lecz przypisuje tej normie określone znaczenie prawne, tak by przepis nie naruszał Konstytucji. Wyznacza, zatem określony kierunek interpretacji, a taki stan oznacza błąd organu, bowiem organ dotychczas interpretował przepis niezgodnie z Konstytucją. Nieprawidłowa interpretacja przepisu, mieści się w kategorii szeroko rozumianego błędu organu, w znaczeniu art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, za błąd organu uznaje się każdą obiektywną wadliwość decyzji (teoria tzw. obiektywnej błędności decyzji), niezależnie od tego czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki czy też np. wadliwej legislacji (patrz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2018 r., III UK 153/17). Dodatkowo nie można pominąć tego, że Trybunał w uzasadnieniu wyroku, we fragmencie dotyczącym skutków wyroku (pkt 5 uzasadnienia) wskazał: 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 dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU 2004/4/A/35). Organ rentowy nie był więc ograniczony jedynie do przepisów procedury administracyjnej, lecz Trybunał wprost nakazał wykorzystanie wszystkich możliwych środków prawnych. W ocenie sądu odwoławczego takim środkiem prawnym w niniejszej sprawie jest jej rozstrzygnięcie z uwzględnieniem regulacji art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej.

Analizując pojęcie błędu w rozumieniu wskazanym wyżej, Sąd Apelacyjny zwrócił też uwagę na charakter prawny instytucji jaką jest organ rentowy – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 66 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych z dnia 13 października 1998 r. Zakład jest państwową jednostką organizacyjną, nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, a w zakresie prowadzonej działalności określonej ustawą, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Z tej regulacji prawnej wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jakkolwiek posiada osobowość prawną nie jest samodzielnym podmiotem obrotu gospodarczego, kierującym się prawami rynku, lecz w powierzonym ustawowo zakresie, stanowi swoistą emanację władzy państwowej. Nie budzi żadnych wątpliwości, że Zakład realizuje wyłącznie politykę społeczną organów władzy państwowej oraz strategię lokacji środków państwowych w system zabezpieczenia społecznego, i w tym względzie nie ma żadnej samodzielności decyzyjnej. Stąd prosty wniosek, że jeżeli władza państwowa dopuszcza się deliktu legislacyjnego, co zostaje potwierdzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, to prawne skutki takiej sytuacji obciążają władzę, a skoro Zakład jest swoistą formą prawną tego rodzaju władztwa w zakresie realizacji polityki społecznej, to również jest obciążony skutkami błędnej legislacji. W ocenie Sądu Apelacyjnego, charakter prawny instytucji jaką jest Zakład musi być uwzględniany przy definiowaniu prawnego podjęcia błędu, którego stwierdzenie pozwoli na zakwestionowanie prawomocnej decyzji Zakładu opartej na delikcie legislacyjnym.

W niniejszej sprawie należy także przypomnieć, że zgodnie z pełnym brzmieniem art. 114 ustawy emerytalnej:

1. W sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli:

1) po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość;

2) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa;

3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;

4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie;

5) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność;

6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego.

1e. Uchylenie lub zmiana decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres:

1) 10 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4;

2) 5 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5;

3) 3 lat - w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6.

1f. Przepisu ust. 1e nie stosuje się, jeżeli:

1) w wyniku uchylecia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1 osoba zainteresowana nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości;

2) uchyleciu lub zmianie podlega decyzja o ustaleniu kapitału początkowego, który nie został uwzględniony do obliczania wysokości emerytury ustalonej prawomocną decyzją.

Judykatura traktuje art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej 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 dnia 25 lutego 2008 r., I UK 249/07; z dnia 22 lutego 2010 r. I UK 247/09; z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14; postanowienie tego Sądu z dnia 20 września 2011 r., I BU 4/11). Nie ulega wątpliwości, że 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 zakończonych ostateczną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną ubezpieczonego. Wydanie decyzji z naruszeniem prawa, co przecież sam ZUS stwierdził w zaskarżonej decyzji, należy zakwalifikować jako błąd organu rentowego czyli podstawę przeliczenia świadczenia z art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. Wymaga przy tym zaznaczenia, że wniosek o ponowne przeliczenie wysokości świadczenia przyznanego prawomocną decyzją, które to świadczenie wskutek przeliczenia będzie wyższe od dotychczas otrzymywanego, może być złożony w każdym czasie, a to z uwagi na treść art. 114 ust. 1f pkt 1 ustawy emerytalnej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym sprawy zaskarżona decyzja w istocie nie rozstrzygała o wniosku ubezpieczonej, która domagała się przecież ponownego obliczenia emerytury z wyłączeniem niekonstytucyjnej regulacji art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, co jednoznacznie wynika z treści oryginału wniosku znajdującego się w aktach rentowych. Organ rentowy jednak potraktował wniosek wyłącznie jako żądanie wznowienia postępowania administracyjnego i doprowadził do przeredagowania wniosku złożonego przez ubezpieczoną, tak by żądanie wznowienia postępowania administracyjnego jednoznacznie wynikało z treści jej pisma. Tymczasem organ powinien był rozważyć to żądanie, w pierwszej kolejności na gruncie przepisów ustawy emerytalnej.

W rezultacie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, wniosek ubezpieczonej złożony 18 kwietnia 2019 r., niezależnie od rozważenia przesłanek do wznowienia postępowania w trybie procedury administracyjnej, podlegał rozpoznaniu także na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. Skoro organ stwierdził, że z powodu upływu ustawowego 5-letniego terminu, nie było podstaw do administracyjnego wznowienia postępowania w zakresie wniosku z listopada 2013 r., rozpoznanego decyzją z dnia 7 marca 2014 r., odmówił uchylecia wskazanej decyzji, ale jednocześnie stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa, to obowiązkiem organu było również rozważenie zasadności żądania ubezpieczonej, w przedmiocie merytorycznego rozstrzygnięcia o prawie do przeliczenia nieprawidłowo obliczonej emerytury, w trybie specjalnych przepisów ustawy emerytalnej, art. 114 ust. 1 pkt 6. W przekonaniu Sądu Apelacyjnego, przesłanka błędu organu zastrzeżona w przywołanym przepisie ustawy emerytalnej została w sprawie spełniona. W rezultacie błędu organu, zakwestionowana decyzja powinna była obejmować także kwestię ponownego ustalenia wysokości emerytury na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej, i w efekcie emerytura ubezpieczonej podlega ponownemu przeliczeniu, bez pomniejszania jej wysokości o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, a więc z wyłączeniem niekonstytucyjnej regulacji zawartej w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej.

Sąd Apelacyjny uznał, że to prawo ubezpieczonej zostało zrealizowane rozstrzygnięciem Sądu Okręgowego, który zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 kwietnia 2019 r., w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej prawo do wypłaty emerytury bez odliczania kwot pobranych emerytur od 1 kwietnia 2019 r. Przy tym wymaga podkreślenia, że wobec stwierdzenia błędu organu rentowego, tak obliczoną emeryturę należało przyznać za 3 lata wstecz, a to z uwagi na brzmienie art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97). Niemiej Sąd Apelacyjny nie miał podstaw do weryfikacji wyroku na korzyść ubezpieczonej, ponieważ ta nie złożyła apelacji. Apelacja pochodziła od organu rentowego i Sąd obowiązywała procesowa zasada reformationis in peius - art. 384 k.p.c.

Wobec przedstawionej odmiennej oceny prawnej, Sąd Apelacyjny uznał, że rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w przedmiocie wznowienie postępowanie administracyjnego pozostaje bez istotnego znaczenia prawnego dla uprawnienia ubezpieczonej, gdyż jej uprawnienie do ponownego ustalenia wysokości emerytury najpełniej zrealizowało się na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej i wprost wynika z treści wyroku sądu pierwszej instancji.

Na zakończenie wymaga też zauważenia kwestia daty, od której należy wypłacić uprawnionemu podwyższone świadczenia. Nie ma wątpliwości, że data ta będzie zależna od podstawy prawnej, na której zostanie oparta decyzja przyznająca prawo do podwyższenia świadczenia. O ile, jako podstawa zostanie przyjęty art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, to termin wypłaty będzie wynikał z art. 133 ustawy emerytalnej. Natomiast jeżeli na skutek skargi uprawnionego, dojdzie do wznowienia postępowania administracyjnego przed organem rentowym i uchylecia pierwotnej decyzji stanowiącej o przyznaniu prawa, ale z naruszeniem konstytucyjnych reguł, to taka bezprawna decyzja zostanie usunięta z obrotu prawnego i w sensie prawnym nie będzie istniała. Sprawa proceduralnie wróci więc na etap rozpoznania pierwszorazowego wniosku o przyznanie świadczenia. Organ będzie rozpoznawał ten pierwszorazowy wniosek od początku i ze wszystkimi skutkami prawnymi wynikającymi ze jego złożenia, ale na gruncie aktualnego stanu prawnego spowodowanego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. O terminie wypłaty tak ustalonego świadczenia będzie więc decydowała data złożenia pierwszorazowego wniosku, a nie data złożenia skargi o wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania. Po uwzględnieniu skargi o wznowienie postępowania to traci bowiem znaczenie procesowe, a sprawa cofa się do czynności, która zainicjowała postępowanie zakończone decyzją uchyloną, na skutek skargi o wznowienie.

Na gruncie analizowanej sprawy Sąd Apelacyjny nie ma jednak wątpliwości, że ubezpieczonej przysługiwało prawo do przeliczenia emerytury na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej i wobec braku apelacji ubezpieczonej, rozważanie na temat terminu wypłaty przeliczonego świadczenia, są wyłącznie teoretyczne.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny uznał, że rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji co do istoty jest prawidłowe, jakkolwiek z innym uzasadnieniem w zakresie podstawy prawnej przyznania prawa i dlatego na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację organu rentowego.

Beata Górńska Urszula Iwanowska Anna Polak