

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 listopada 2019 r.

Sąd Okręgowy w Gliwicach VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący	sędzia Grzegorz Tyrka
Protokolant	Anna Krzyszkowska

po rozpoznaniu w dniu 28 listopada 2019 r. w Gliwicach

na rozprawie

sprawy M. L.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.

o uchylenie decyzji, przeliczenie emerytury

na skutek odwołania M. L.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C.

z dnia 15 maja 2019 r. **nr** (...)

- zmienia częściowo zaskarżoną decyzję w ten sposób, że prawo do emerytury z wieku powszechnego obliczonej na podstawie artykułu 26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst Dz. U. z 2018r. poz. 1270 ze zm.) bez dokonania potrąceń sumy kwot pobranych emerytur, przyznaje ubezpieczonej M. L., poczynając od dnia 1 kwietnia 2019r.;
- oddala odwołanie w pozostałym zakresie.

(-) sędzia Grzegorz Tyrka

VIII U 1244/19

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 20 grudnia 2007 roku Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w C. przyznał ubezpieczonej M. L. prawo do emerytury od dnia (...), to jest od osiągnięcia wieku emerytalnego 55 lat.

Prawo do emerytury ubezpieczona nabyła na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst Dz.U. z 2016 roku, poz. 887) – zwanej dalej ustawą emerytalną.

Dnia 11 stycznia 2013 roku ubezpieczona wystąpiła o przyznanie prawa do emerytury w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

Decyzją z dnia 8 lutego 2013 roku organ rentowy przyznał ubezpieczonej prawo do emerytury od dnia 8 lutego 2013 roku, to jest od osiągnięcia wieku emerytalnego.

Organ rentowy zawiesił emeryturę z powszechnego wieku emerytalnego, bowiem świadczenie emerytalne dotychczas wypłacane było wyższe.

Ubezpieczona odebrała decyzję z dnia 8 lutego 2013 roku w 2013 roku.

Wyrokiem z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie P 20/16 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 2017 roku, w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 roku kobiet, które przed 1 stycznia 2013 roku nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Wyrok Trybunału został opublikowany w dnia 21 marca 2019 roku w Dz.U. z 2019 roku, poz. 539.

Trybunał Konstytucyjny zbadał kwestię dopuszczalności posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem obliczania podstawy emerytury powszechnej z potrąceniem kwot wcześniejszej emerytury pobieranej przez ubezpieczonych wobec kobiet urodzonych w 1953 roku i jego zgodności z art. 2 Konstytucji.

Trybunał wskazał, że uprawnienie do wcześniejszego przejścia na emeryturę wynikające z art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej było – w warunkach reformy z 1999 roku – jednym ze szczególnych rozwiązań ustawowych. Stanowiło element łagodzący przechodzenie do nowego systemu emerytalnego dla osób, które ukończyły wiek co najmniej 50 lat, a przy tym legitymowały się wieloletnim stażem zawodowym.

Badając zgodność art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z art. 2 Konstytucji i z wyrażoną w tym przepisie zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, Trybunał uwzględnił, że kobiety, które zdecydowały się skorzystać z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę nie wiedziały – w chwili podejmowania tej decyzji – o konsekwencjach, jakie ta decyzja będzie miała w odniesieniu do ich przyszłego świadczenia, czyli emerytury uzyskiwanej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Osoby te decydowały się na wcześniejszą emeryturę ufając, że państwo nie zmieni reguł jej postrzegania w odniesieniu do powszechnego świadczenia emerytalnego. Tymczasem reguły te zostały zmodyfikowane, nie dając ich adresatom możliwości stosownej reakcji.

Trybunał podkreślił, że to z mocy wyraźnego postanowienia ustawodawcy modyfikacja systemu emerytalnego nie objęła tej grupy kobiet, jeżeli spełniały warunki przejścia na wcześniejszą emeryturę i z możliwości takiej skorzystały. Tym samym stworzył on dodatkowe gwarancje realizacji uprawnień emerytalnych według zasad starego systemu. Z uwagi na to, że uprawnienia te z założenia miały charakter przejściowy – obowiązujący do czasu ich wygaśnięcia – nastąpiło niejako wzmocnienie usprawiedliwionego przekonania tych kobiet, że ustawodawca nie wycofa się z ich realizacji oraz, że nie będą miały do nich zastosowania nowe uregulowania.

Trybunał podkreślił, że podejmowanie przez ubezpieczonych decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę nie może wiązać się z pozostawaniem w niepewności co do ukształtowania ich sytuacji prawnej w przyszłości, jeżeli jest konsekwencją decyzji podjętych w oparciu o obowiązujący stan prawny. Rozpoczęcie realizacji prawa do wcześniejszej emerytury, która bezpośrednio wpływa na wysokość emerytury powszechnej – w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny „reguł gry” w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach wskazanych w ustawie. Nie będzie tym samym pułapką dla tych, którzy w zaufaniu do obowiązującego prawa, określającego w dodatku horyzont czasowy wypłacanych świadczeń i zasad ich realizacji, skorzystali ze swoich uprawnień.

Trybunał podkreślił, że racjonalnie działający ustawodawca powinien uwzględnić łączące się z tym skutki w sferze finansów publicznych, których planowanie w systemie świadczeń emerytalnych musi obejmować statystyczny okres długości życia tych osób po przejściu na emeryturę. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to bowiem niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasu i przewiduje jej konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana tego stanu oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji, w sposób, który nie wywrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień.

Dnia 19 kwietnia 2019 roku ubezpieczona wniosła skargę o wznowienie postępowania i ponowne ustalenie wysokości emerytury w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 roku w sprawie P 20/16.

Decyzją z dnia 15 maja 2019 roku organ rentowy odmówił uchylecia decyzji z dnia 8 lutego 2013 roku i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

Na uzasadnienie podano, 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; natomiast § 2 stanowi, że w sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Nadto, zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. uchYLECIE 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. 145a [...], jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat; natomiast § 2 stanowi, że nie uchyla się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej. Zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a. w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji.

W pisemnym uzasadnieniu decyzji organ rentowy podał, że od doręczenia decyzji z dnia 17 września 2013 roku upłynęło 5 lat i nie istnieje możliwość jej uchylecia. W związku z tym organ rentowy stwierdził jedynie wydanie decyzji z naruszeniem prawa.

Ubezpieczona wniosła odwołanie od decyzji organu rentowego z dnia 15 maja 2019 roku, domagając się jej zmiany poprzez przeliczenie wysokości emerytury z powszechnego wieku na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zakład Ubezpieczeniem Społecznych Oddział w Z. uniósł o oddalenie odwołania.

Na uzasadnienie podano, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa i odpowiada prawu.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

odwołanie M. L. zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest:

a) dopuszczalność wznowienia postępowania o prawo do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego zakończonego prawomocną decyzją z dnia 17 września 2013 roku,

b) dopuszczalność przeliczenia wysokości emerytury na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 20/16.

I

Organ rentowy prawidłowo zastosował normy prawne zawarte w art. 146 § 1 k.p.a. i art. 151 § 2 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy emerytalnej.

Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a. 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. 145a [...], jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

Należy przypomnieć, że treść art. 146 § 1 k.p.a. wskazuje w sposób jednoznaczny, że upływ określonych w nim terminów, jako negatywna przesłanka uchylenia w trybie wznowieniowym decyzji, jest bezwarunkowy, tj. niezależny od okoliczności, które to spowodowały (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 1999 roku, w sprawie IV SA 1018/97 oraz z dnia 18 lutego 2010 roku, w sprawie I OSK 561/09). Termin 5-letni, chociaż zamieszczony w przepisie proceduralnym, ma charakter materialny, co oznacza, że jego upływ powoduje taki skutek, że decyzja ostateczna nie może być uchylona, choćby została wydana z naruszeniem prawa. Termin ten nie może być przywrócony, gdyż nie jest on terminem, do którego zachowania obowiązana jest strona, lecz jego adresatem jest organ, i jednocześnie bieg terminu z art. 146 § 1 k.p.a. nie może ulec przerwaniu, gdyż możliwości takiej ustawodawca nie przewidział. Prowadzenie postępowania po upływie okresu przedawnienia określonego w art. 146 § 1 k.p.a. narusza zasadę trwałości decyzji administracyjnej, której podstawową funkcją jest stabilizacja stosunków prawnych. Upływ okresu przedawnienia oznaczonego w przepisie art. 146 § 1 k.p.a. oznacza bezwzględny zakaz merytorycznego orzekania w sprawie. Datą rozpoczęcia biegu terminu określonego w art. 146 § 1 k.p.a. jest skuteczne doręczenie decyzji.

Z akt organu rentowego wynika, że ubezpieczona otrzymała w 2013 roku decyzje o przyznaniu prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego (art. 24 ust. 1a ustawy emerytalnej). Natomiast skargę o wznowienie ubezpieczona wniosła dnia 19 kwietnia 2019 roku, to jest po upływie 5 lat od dnia doręczenia decyzji. Reasumując, na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. w pkt 2 wyroku należało oddalić odwołanie w zakresie uchylenia decyzji z 2013 roku.

II

Wniosek ubezpieczonej o przeliczenie emerytury bez zastosowania niekonstytucyjnego art. 25 ust. 1 b ustawy emerytalnej zasługiwał na uwzględnienie.

Organ rentowy, wydając zaskarżoną decyzję, odmówił ubezpieczonej także prawa do przeliczenia emerytury bez zastosowania niekonstytucyjnego art. 25 ust. 1 b ustawy emerytalnej na przyszłość.

Inicjując rozważania prawne, należy przypomnieć, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego - Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym odroczenie wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność nie jest przeszkodą do uznania przez sąd, że przepis ten był sprzeczny z Konstytucją od chwili jego uchwalenia (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 23 stycznia 2007 roku, w sprawie III PK 96/06; z dnia 5 czerwca 2007 roku, w sprawie I PK 6/07; z dnia 24 stycznia 2006 roku, w sprawie I PK 116/05).

Zgodnie z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy.

Należy odróżnić skutki aplikacyjne od derogacyjnych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Cytowany wyżej art. 190 ust. 3 Konstytucji RP odnosi się tylko do przesłanek wywołania przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego skutku

derogacyjnego; natomiast nie ma znaczenia dla skutku aplikacyjnego. Artykuł 190 ust. 3 Konstytucji RP stanowi bowiem o „wejściu w życie z dniem ogłoszenia” orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego tylko w odniesieniu do terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, skoro w dalszej części zdania pierwszego tego przepisu mowa o kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do określenia innego terminu utraty tej mocy. Związanie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (wynikające z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP) w połączeniu z dyspozycją art. 8 ust. 1 Konstytucji RP traktującego Konstytucję jako najwyższe prawo RP oraz konstytucyjną zasadą wznawiania prawomocnie zakończonych postępowań, w którym orzeczono na podstawie aktów normatywnych uznanych za niezgodne z Konstytucją (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP), nakazuje rozpatrywać termin początkowy wywoływania przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego skutków aplikacyjnych wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność w oderwaniu od dopełnienia wymogu publikacji orzeczenia w stosownym dzienniku urzędowym. Co prawda we wcześniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego łączono skutek w postaci utraty domniemania konstytucyjności ustaw z dniem ogłoszenia sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2010 roku, w sprawie III UK 2/10; z dnia 7 maja 2009 roku, w sprawie III UK 96/08); jednakże nielogiczne byłoby dopuszczanie do dalszego naruszania Konstytucji RP przez stosowanie przepisu uznanego za niekonstytucyjny w okresie między ogłoszeniem wyroku stwierdzającego taką niekonstytucyjność a datą publikacji tego orzeczenia w stosownym dzienniku urzędowym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 roku, w sprawie 11 K 8/07). Dlatego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego już 10 lat temu ukształtowała się linia orzeczenia, zgodnie z którą sam fakt ogłoszenia wyroku przez Trybunał Konstytucyjny nie jest pozbawiony prawnego znaczenia dla postępowań toczących się przed sądami, w których należy zastosować przepisy dotknięte niekonstytucyjnością. Z momentem publicznego ogłoszenia wyroku upada bowiem domniemanie konstytucyjności kontrolowanego przepisu (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 roku, w sprawie K 8/07; z dnia 5 września 2007 roku, w sprawie P 21/06; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2007 roku, w sprawie P 45/07). Stanowisko to potwierdzono wyraźnie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 roku, w sprawie K 47/15; z dnia 6 kwietnia 2016 roku, w sprawie SK 67/13; z dnia 6 kwietnia 2016 roku, w sprawie P 2/14 oraz z dnia 5 kwietnia 2017 roku, w sprawie K 33/15).

Należy odwołać się także do celu kontroli konstytucyjności ustaw, jakim jest usuwanie z systemu prawnego hierarchicznej niezgodności norm. Cel ten realizowany jest zasadniczo przez pozbawianie mocy obowiązującej przepisów zawierających normę niższego rzędu niezgodną z normą wyższego rzędu. Cel ten może być także zrealizowany incydentalnie przez niezastosowanie w konkretnej sprawie normy opartej na przepisach prawa uznanych za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny. Skoro zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem przepis uznany przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczny z Konstytucją lub innym aktem nadrzędnym, był niekonstytucyjny od dnia jego wydania i jako akt niższej rangi nie powinien być stosowany od dnia jego wejścia w życie (wyrok Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2007 roku, w sprawie III PK 96/06), a z chwilą publicznego ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego dochodzi do zakończenia procesu kontroli konstytucyjności, to już w tym momencie aktualizuje się obowiązek zapewnienia przez sądy orzekające w sprawach, w których przepis ten ma zastosowanie, stanu zgodnego z Konstytucją RP wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2017 roku, w sprawie I UK 341/16; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2017 roku, w sprawie II UZ 11/17). W sytuacji gdy stosowanej przez sąd regulacji nie udaje się zinterpretować w sposób odpowiadający wzorcowi konstytucyjnemu wynikającemu z wyroku Trybunału Konstytucyjnego, sądowi pozostaje tylko odmowa zastosowania przepisu w konkretnej sprawie.

Skoro ustala domniemanie konstytucyjności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, to na wniosek ubezpieczonej zachodzi konieczność przywrócenia przez organ rentowy, a w razie jego negatywnego stanowiska przez sąd ubezpieczeń społecznych, stanu zgodnego z Konstytucją. Przy rozpoznaniu wniosku ubezpieczonej, a następnie odwołania od decyzji, należy stosować wykładnię art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej zgodną z normami konstytucyjnymi. Oznacza to zaprzeczenie dopuszczalności pomniejszania podstawy obliczenia świadczenia emerytalnego o sumę kwot pobranych emerytur z obniżonego wieku.

Reasumując, na mocy art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., art. 26 z pominięciem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej należało uwzględnić odwołanie ubezpieczonej w zakresie przeliczenia emerytury, poczynając od pierwszego dnia miesiąca, w którym ubezpieczona złożyła wniosek (art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej).

(-) sędzia Grzegorz Tyrka