

Sygn. akt III AUa 2046/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2013 r.

Sąd Apelacyjny - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Gdańsku

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Daria Stanek (spr.)
Sędziowie:	SSA Grażyna Czyżak SSO del. Alicja Podlewska
Protokolant:	Angelika Judka

po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2013 r. w Gdańsku

sprawy H. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.

o wysokość świadczenia

na skutek apelacji H. K.

od wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku V Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

z dnia 24 września 2012 r., sygn. akt V U 757/12

zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchyla decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 8 czerwca 2012 roku.

Sygn. akt III AUa 2046/12

UZASADNIENIE:

Ubezpieczona H. K. odwołała się od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 8 czerwca 2012 r. uchylającej decyzję organu rentowego z dnia 24 lutego 2012 r. o przyznaniu świadczenia przedemerytalnego w części dotyczącej wysokości tego świadczenia i ustalającej jego wysokość od dnia 1 marca 2012 r. w kwocie 687,13 zł.

Zaskarżonej decyzji ubezpieczona zarzuciła naruszenie prawa poprzez wydanie przez organ rentowy dnia 8 czerwca 2012 r. decyzji o przyznaniu świadczenia przedemerytalnego, pomimo tego, że po uprawomocnieniu się decyzji z dnia 24 lutego 2012 r. w sprawie przyznania świadczenia i określenia jego wysokości, nie zostały przedłożone nowe dowody oraz nie ujawniono nowych okoliczności, istniejących przed wydaniem tej decyzji, które miały wpływ na wysokość

świadczenia, a wyłączną przyczyną wydania nieprawidłowej decyzji w sprawie wysokości przyznanego świadczenia był błąd pozwanego.

Nadto ubezpieczona podniosła niedopuszczalność ponownej oceny dowodów przez organ rentowy powołując się na wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 114 ust. 1 a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.) na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11.

W konkluzji wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji jako niezgodnej z prawem.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od ubezpieczonej na rzecz organu rentowego kosztów procesu według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Słupsku wyrokiem z dnia 24 września 2012 r., sygn. akt V U 757/12 oddalił odwołanie i nie obciążył ubezpieczonej kosztami procesu.

Podstawę tego rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia i rozważania Sądu pierwszej instancji:

Ubezpieczona H. K., urodzona (...), od 26 lutego 1994 r. do 31 lipca 2011 r. uprawniona była do renty z tytułu niezdolności do pracy, której ostatnia wysokość wynosiła 616,13 zł. Od 1 sierpnia 2011 r. była zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w B. jako bezrobotna. Dnia 9 lutego 2012 r. złożyła wniosek o przyznanie jej świadczenia przedemerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał w dniu 24 lutego 2012 r. decyzję o przyznaniu świadczenia przedemerytalnego ubezpieczonej H. K. ustalając, że kwota świadczenia przedemerytalnego wyniesie od 10 lutego 2012 r. - 867,25 zł, a od 1 marca 2012 r. - 938,25 zł. Decyzja ta uprawomocniła się.

W dniu 8 czerwca 2012 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wydał kolejną decyzję, którą uchylił decyzję z dnia 24 lutego 2012 r. podnosząc, że decyzja ta zapadła z rażącym naruszeniem przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.). Uchylając poprzednią decyzję ponownie przyznał ubezpieczonej H. K. prawo do świadczenia przedemerytalnego obniżając jednak jego wysokość do kwoty - od 10 lutego 2012 r. - 616,13 zł, a od 1 marca 2012 r. - 687,13 zł.

Bezspornym w niniejszej sprawie jest, że decyzją organu rentowego z dnia 24 lutego 2012 r. przyznane zostało ubezpieczonej świadczenie przedemerytalne począwszy od 10 lutego 2012 r. w kwocie 938,25 zł.

Decyzja powyższa zapadła z rażącym naruszeniem przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.) polegającym na niezastosowaniu dyspozycji tego przepisu w zakresie, w jakim ogranicza on wysokość świadczenia dla osób, które nieprzerwalnie przez okres co najmniej 5 lat przed nabyciem prawa do świadczenia przedemerytalnego pobierały rentę z tytułu niezdolności do pracy, do wysokości ostatnio otrzymywanej przez tę osobę renty.

Bezspornym jest również, że ubezpieczona w okresie od 26 lutego 1994 r. do 31 lipca 2011 r. uprawniona była do renty z tytułu niezdolności do pracy, której ostatnia wysokość wynosiła 616,13 zł.

Ustalenie wysokości świadczenia przedemerytalnego w kwocie 938,25 zł stanowiło błąd organu rentowego polegający na niewłaściwym zastosowaniu bezwzględnie obowiązującego przepisu prawa. Wobec powyższego pozwany wydał zaskarżoną decyzję,

którą uchylił decyzję z dnia 24 lutego 2012 r. i ponownie przyznał ubezpieczonej H. K. prawo do świadczenia przedemerytalnego, obniżając jednak jego wysokość do kwoty – od 10 lutego 2012 r. – 616,13 zł, a od 1 marca 2012 r. - 687,13 zł.

Ubezpieczona w odwołaniu podniosła niedopuszczalność ponownej oceny dowodów przez organ rentowy powołując się na wyeliminowanie z obrotu prawnego art.

114 ust. 1 a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.) na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11). W szczegółowym uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego podniesiono m.in., że z punktu widzenia usprawiedliwionego interesu publicznego podstawowym celem weryfikacji świadczenia

w trybie art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Jednakże nie może to się odbywać przy niewspółmiernej ingerencji w prawa jednostki. Zwłaszcza wówczas, gdy do realizacji tych praw doszło wskutek błędnej oceny organu rentowego -

co do wystąpienia przesłanek wymaganych do nabycia uprawnień - konieczne jest określenie proporcjonalnych granic ingerencji.

W judykaturze podkreśla się, że jeżeli organ rentowy wydał, nawet na skutek własnego niedbalstwa, decyzję deklarującą prawo do świadczenia, które w istocie, ze względu na niespełnienie przesłanek ustawowych, nie przysługiwało i którego ubezpieczony nie mógł nabyć, zmiana tej decyzji na podstawie art. 114 ustawy FUS jest możliwa i zgodna z prawem, a powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest, wobec nienabycia owych praw, nieuzasadnione (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2011 r., I UK 317/10 oraz powołane tam orzecznictwo SN).

W innych orzeczeniach podnoszono z kolei, że prawomocne decyzje organu rentowego mają charakter deklaratoryjny, stwierdzają sytuacje prawne wnioskodawców ukształtowane z mocy prawa. Jeśli zatem zostaną spełnione przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej określone w art. 114 ustawy FUS i w toku ponownego postępowania wyjaśniającego okaże się, że prawo do świadczenia nie istniało, to wypłata świadczenia zostaje wstrzymana w trybie art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy FUS. W takich okolicznościach powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest nieuzasadnione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych nie obejmuje praw, które zostały nabyte niesłusznie (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2005 r., III UK 242/04).

Trybunał Konstytucyjny w powołanym przez ubezpieczoną uzasadnieniu wyroku podkreślił również, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym.

W konkretnej sprawie nie sposób przyjąć, że ubezpieczona winna być traktowana w sposób bardziej uprzywilejowany niż inni ubezpieczeni znajdujący się w takiej samej sytuacji.

W ocenie Sądu Okręgowego rację ma organ rentowy podnosząc, że nie dokonywał on ponownej oceny dowodów w sprawie ubezpieczonej, a jedynie stwierdził, że wydana decyzja rażąco narusza prawo. Błąd organu rentowego nie powoduje dla ubezpieczonej skutków wyrażających się w obowiązku zwrotu nienależnego świadczenia, ponieważ świadczenie to nie zostało przez ubezpieczoną nienależnie pobrane. Organ rentowy prawidłowo wstrzymał zatem wypłatę dotychczasowego świadczenia wypłacanego ubezpieczonej bezpodstawnie i podjął na bieżąco wypłatę świadczenia w prawidłowej wysokości.

W tej sytuacji stwierdzić należało, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu, a odwołanie H. K., podlega oddaleniu, na mocy art. 477¹⁴ §1 k.p.c., o czym orzeczono w punkcie pierwszym sentencji wyroku.

Na podstawie art. 102 k.p.c. Sąd I instancji nie obciążył ubezpieczonej kosztami procesu, o czym orzeczono w punkcie drugim sentencji. Zdaniem Sądu Okręgowego

za nieuzasadnione należy uznać obciążenie ubezpieczonej kosztami procesu.

Zastosowanie przez sąd art. 102 k.p.c. powinno być oceniane w całokształcie okoliczności, które by uzasadniały odstępstwo od podstawowych zasad decydujących

o rozstrzygnięciu w przedmiocie kosztów procesu. Do kręgu tych okoliczności należy zaliczyć zarówno fakty związane z samym przebiegiem procesu, jak i fakty leżące

na zewnątrz procesu zwłaszcza dotyczące stanu majątkowego (sytuacji życiowej) ubezpieczonego. Okoliczności te powinny być oceniane przede wszystkim z uwzględnieniem zasad współżycia społecznego (tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z 14 stycznia 1974 r.,

II CZ 223/73, LEX nr 7379). Również Sąd Najwyższy w postanowieniu z 28 czerwca 1966 r., I CR 372/65, LEX nr 6011 wywiódł, że stosownie do art. 102 k.p.c. w przypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może nie obciążać strony przegrywającej kosztami procesu. Kodeks nie określa bliżej pojęcia „wypadki szczególne”, pozostawiając rozwiązanie tego zagadnienia praktyce sądowej. Jednakże brak jakichkolwiek ograniczeń wyliczonych choćby przykładowo wskazuje na intencję ustawodawcy szerokiego pojmowania zakresu tego terminu.

W przedmiotowej sprawie Sąd uznał, że zachodzą przesłanki do zastosowania art. 102 k.p.c., albowiem ubezpieczona działała w procesie w przeświadczeniu słuszności swych żądań. Przy uwzględnieniu sytuacji majątkowej ubezpieczonej, sprzecznym z zasadami współżycia społecznego byłoby obciążanie jej kosztami procesu – kosztami zastępstwa procesowego.

Apelację od wyroku wywiódła H. K. zaskarżając go w całości i zarzucając:

- dokonanie błędnych ustaleń faktycznych polegających na uznaniu, że organ rentowy nie dokonywał ponownie oceny dowodów w sprawie, a jedynie stwierdził, że decyzja rażąco narusza prawo, podczas gdy prawidłowa ocena dowodów prowadzi do wniosku, iż ponowna ocena dowodów - w sprawie ze strony organu rentowego nastąpiła,

- błędne uznanie, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu, podczas gdy w sprawie ponowna ocena dowodów przez organ rentowy nastąpiła wbrew temu, że z dniem 8 marca 2012 r.

na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11 utracił moc art. 114 ust 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który zezwalał na to, aby organ mógł

na nowo ustalić prawo do świadczenia lub jego wysokość po uprawomocnieniu się decyzji, w sytuacji gdy okazało się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości.

W związku z powyższym wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie

co do istoty sprawy poprzez uchylene decyzji organu rentowego o przyznaniu świadczenia przedemerytalnego z dnia 8 czerwca 2012 r. oraz nieobciążania ubezpieczonej kosztami

w przypadku oddalenia apelacji.

W uzasadnieniu apelacji wnioskodawczyni podniosła, że już w wyroku

z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził,

że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Z dniem 8 marca 2012 r.

na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r., K 5/11 utracił moc art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Trybunał w uzasadnieniu w sposób kategoryczny wskazywał na to, iż „trwałość decyzji

organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać

żadnych ograniczeń ich wzruszenia. Konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszenia decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej”.

W ocenie skarżącej Sąd Okręgowy w Słupsku w sposób błędny uznał, iż skoro prawo

do świadczenia nabywa się ex lege, to w sytuacji, gdy w toku postępowania wyjaśniającego okaże się, że świadczenie nie istniało, prawomocna decyzja nie może korzystać z ochrony praw nabytych. Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 5/11 wskazuje jednak, iż „osoba, która w celu spełnienia przesłanek niezbędnych do uzyskania świadczenia podjęła stosowne działania (rezygnacja z pracy, poddanie ocenie stanu zdrowia) i przedłożyła odpowiednie dokumenty, słusznie spodziewa się, że pozytywna decyzja organu rentowego potwierdziła spełnienie wymaganych warunków. Organ rentowy po zbadaniu tych okoliczności wydaje decyzję deklaratoryjną, która ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji nabytego prawa (zob. K. Ślebzak. Głosa do uchwały SN z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSP nr 7-8/2004, poz. 84)”. W uzasadnieniu Trybunału Konstytucyjnego uznano także, iż poprzez autorytatywną konkretyzację uprawnień emerytalno-rentowych zawartych w deklaratoryjnej decyzji powstaje określony stopień związania organu rentowego i zainteresowanego wydaną decyzją, wobec czego wzruszalność decyzji powinna być sytuacją wyjątkową wynikającą z precyzyjnie określonych przesłanek.

Nadto, sąd ferując zaskarżony wyrok w sposób błędny uznał, iż organ rentowy nie dokonywał w istocie ponownej oceny dowodów a jedynie stwierdził, iż wydana decyzja rażąco narusza prawo (orzeczenie NSA z dnia 9 września 1998 r., II SA1249/97, LEX nr 41819).

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja H. K. jest zasadna i skutkuje zmianą zaskarżonego wyroku i uchyleniem decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z dnia 8 czerwca 2012 r.

Przedmiotem postępowania apelacyjnego jest prawidłowość decyzji organu rentowego z dnia 8 czerwca 2012 r. uchylającej decyzję z dnia 24 lutego 2012 r. i przyznającej ubezpieczonej H. K. prawo do świadczenia przedemerytalnego w obniżonej wysokości.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd Okręgowy poczynił nieprawidłowe ustalenia prawne, co w konsekwencji skutkowało naruszeniem przepisów prawa materialnego i niewłaściwą subsumpcją ustaleń faktycznych pod dyspozycje właściwych przepisów prawa.

Z okoliczności faktycznych wynika, że ubezpieczona H. K. od 26 lutego 1994 r. do 31 lipca 2011 r. uprawniona była do renty z tytułu niezdolności do pracy, której ostatnia wysokość wynosiła 616,13 zł. Organ rentowy w dniu 24 lutego 2012 r. wydał decyzję o przyznaniu świadczenia przedemerytalnego ubezpieczonej H. K. ustalając, że kwota świadczenia przedemerytalnego wyniesie od 10 lutego 2012 r. - 867,25 zł, a od 1 marca 2012 r. - 938,25 zł. Decyzja ta uprawomocniła się. W dniu 8 czerwca 2012 r. pozwany wydał kolejną decyzję, którą uchylił decyzję z dnia 24 lutego 2012 r. podnosząc, że decyzja ta zapadła z rażącym naruszeniem przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.). Uchylając poprzednią decyzję ZUS ponownie przyznał ubezpieczonej H. K. prawo do świadczenia przedemerytalnego obniżając jednak jego wysokość do kwoty – od 10 lutego 2012 r. - 616,13 zł, a od 1 marca 2012 r. - 687,13 zł.

Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., Nr 170 ze zm.) stanowi, że kwota świadczenia przedemerytalnego wynosi 938,25 zł miesięcznie, z wyjątkiem świadczeń dla osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4, których świadczenie nie może być wyższe niż ostatnio otrzymywana renta. W przypadku wnioskodawczyni renta z tytułu niezdolności do pracy wynosiła 616,13 zł.

W ocenie Sądu Apelacyjnego organ rentowy wydając decyzję z dnia 24 lutego 2012 r. błędnie zastosował przepisy prawa materialnego i przyznał wnioskodawczynie świadczenie przedemerytalne od 10 lutego 2012 r. w kwocie 867,25 zł, a od 1 marca 2012 r. - 938,25 zł.

Podstawą prawną zaskarżonej decyzji z dnia 8 czerwca 2012 r. jest art. 114 ust.

1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.) stosowany a contrario. Organ rentowy w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji,

t.j. 8 czerwca 2012 r. mógł jedynie ponownie ustalić wysokość świadczenia wnioskodawczyni gdyby pojawiły się nowe dowody lub okoliczności. Jednakże pozwany

w oparciu o te same dokumenty i okoliczności stwierdził, że decyzja z dnia 24 lutego 2012 r. zapadła z rażącym naruszeniem przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r.

o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. Nr 120, poz. 1252 ze zm.) i zmienił wysokość świadczenia ubezpieczonej. De facto pozwany dokonał ponownej oceny dowodów, pomimo że z dniem 8 marca 2012 r. na mocy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11 utracił moc art. 114 ust 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Art. 114 ust. 1 cytowanej ustawy stanowi, że prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli

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

Art. 114 ust. 1a cytowanej ustawy stanowił, że przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości.

Art. 114 ust. 1a został uznany za niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa

i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji

RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/12 (Dz.U. z 2012 r., poz. 251). Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis utracił moc z dniem 8 marca 2012 r.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/12, (Dz.U. z 2012 r., poz. 251) wskazał, że w istocie art. 114 ust. 1a był traktowany jako podstawa weryfikacji decyzji emerytalno-rentowych w sytuacji, gdy nie było nowych dowodów ani nie ujawniły się okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, a zatem

na podstawie odmiennej oceny przedłożonych wcześniej dowodów. Weryfikacja oznaczała ocenę prawidłowości ustaleń zawartych w decyzjach rentowych i umożliwiała ponowne rozpoznanie prawomocnie rozstrzygniętej sprawy.

Kwestia dopuszczalności weryfikacji ustaleń prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych (uregulowana w ustawie FUS w sposób szczególny wobec ogólnych zasad wzruszalności decyzji administracyjnych) należy

do zagadnień szczególnie spornych. Weryfikacja oznacza ocenę prawidłowości ustaleń zawartych w prawomocnych decyzjach rentowych umożliwiając ponowne rozpoznanie prawomocnie rozstrzygniętej sprawy. Stanowi instytucję

kontroli, podczas gdy wzruszalność wywołuje skutki dalej idące, gdyż godzące w samą skuteczność oraz moc wiążącą prawomocnych decyzji rentowych (zob. R. Babińska, op.cit., s. 46).

Do problemu wzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej odnosił się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2007 r.,

SK 7/06, gdzie stwierdził, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, mówiącym o działaniu organów władzy publicznej na podstawie

i w granicach prawa. Zatem prawomocne rozstrzygnięcia (działające *ratione imperii*) mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z tego właśnie przepisu. Może być ono przełamane - gdy samo rozstrzygnięcie odbiega

od konstytucyjnego standardu (niekonstytucyjność dotycząca prawa materialnego lub procedury, wykorzystanych *in concreto*, do wydania prawomocnego orzeczenia). Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być

przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości (zob. OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Jednocześnie Trybunał zwracał uwagę, że nie jest zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji

administracyjnych. Wzruszalność decyzji administracyjnych w nieograniczonym czasie, m.in. na podstawie zarzutu rażącego naruszenia prawa, przewiduje natomiast ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania

administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) - (zob. wyrok 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5). Z drugiej strony Konstytucja nie zawiera regulacji, która wyłączałaby możliwość wprowadzenia ograniczeń czasowych wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych (zob. art. 146 § 1 oraz art. 156 § 1 i 2 k.p.a.). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że ograniczenia czasowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

Zasadności wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych nie kwestionuje również orzecznictwo ETPC. W uzasadnieniu wyroku w sprawie M.przeciwkoP.uznał, że w zakresie konstrukcji praw ekonomicznych i socjalnych ustawodawcy i sądom krajowym powinien zostać pozostawiony szeroki margines oceny tego, co leży w „interesie publicznym”. Należy wskazać, mając na względzie znaczenie sprawiedliwości społecznej, że - co do zasady - nie powinno się odmawiać organom władzy publicznej możliwości weryfikacji błędów, nawet tych, które wynikają z własnych zaniedbań takich organów. Przyjęcie innego wniosku byłoby sprzeczne z doktryną bezpodstawnego wzbogacenia się. Byłoby to także nieuczciwe względem innych osób korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności tych osób, którym odmówiono przyznania świadczenia wobec niespełnienia przez nie wymogów ustawowych. Wreszcie sprowadzałoby się to do usankcjonowania niewłaściwej alokacji rzadkich zasobów publicznych, co samo w sobie byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

Prawomocność decyzji z istoty swej zakłada ograniczenia wzruszalności. Ograniczenia te służą przede wszystkim zagwarantowaniu zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W art. 114 ust. 1a ustawy FUS mamy do czynienia z brakiem jakichkolwiek ograniczeń wzruszalności: brak ograniczeń czasowych, brak wskazania rodzajów naruszeń prawa mogących stanowić podstawę wzruszenia prawomocnej decyzji przy równoczesnej możliwości weryfikacji ocennych przesłanek warunkujących nabycie prawa. Należy zgodzić się z poglądem, że w pewnych wypadkach błąd organu rentowego może stanowić podstawę wzruszenia prawomocnej decyzji. Jednak art. 114 ust. 1a ustawy FUS wypadków tych nie precyzował. Nieograniczona możliwość rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu konstytucyjnego.

Wskazać należy, że zasada trwałości prawomocnych decyzji ustalających (deklaratoryjnych), a nie kształtujących prawo do emerytury lub renty zakłada pewność porządku prawnego i niezmiennalność tylko takich uprawnień do świadczeń emerytalno-rentowych, które zostały słusznie nabyte przez wypełnienie ustawowych przesłanek określonych w imperatywnych normach prawa ubezpieczeń społecznych. Nie obejmuje ona natomiast przypadków, w których okaże się, że prawo do emerytury lub renty nie istniało (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 24 maja 2012 r., II UK 264/11, LEX nr 1227968, z dnia 24 listopada 2004 r., I UK 6/04, LEX nr 979156).

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 września 2010 r., III UK 94/09 LEX nr 621346 wskazał, że uregulowana w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (uprzednio - art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r.

o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin) oraz art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74) instytucja wznowienia postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oznacza nadzwyczajną kontynuację postępowania w tej samej sprawie, w której organ rentowy ma możliwość zniwelowania własnego uchybienia powstałego przy ustalaniu prawa do świadczenia, natomiast zainteresowany uprawniony jest do ubiegania się o świadczenie, którego mu nie przyznano, jeżeli wcześniej nie powołał się na okoliczności lub nie przedstawił dowodów uzasadniających powstanie takich uprawnień. W tym trybie dochodzi więc do uchylenia zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych dla

zainteresowanego rozstrzygnięć (por. K. Antonow: Ponowne ustalanie prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, SP 2009 nr 1, s. 59).

W judykaturze podkreśla się, iż jeżeli organ rentowy wydał, nawet na skutek własnego niedbalstwa, decyzję deklarującą prawo do świadczenia, które w istocie, ze względu na niespełnienie przesłanek ustawowych nie przysługiwało i którego ubezpieczony nie mógł nabyć, zmiana tej decyzji na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest możliwa i zgodna z prawem a powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest, wobec nienabycia owych praw, nieuzasadnione (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 341; z dnia 5 maja 2006 r., II UK 170/05, Wokanda 2006 nr 9, poz. 166; z dnia 4 kwietnia 2006 r., II UK 30/06, OSNP 2007 nr 19-20, poz. 289; z dnia 7 października 2009 r., III UK 38/09, LEX nr 560872 i z dnia 4 listopada 2009 r., I UK 141/09, LEX nr 564769). Zauważa się, że prawomocne decyzje organu rentowego mają charakter deklaratoryjny: stwierdzają sytuacje prawne wnioskodawców ukształtowane z mocy prawa. Jeśli zatem zostaną spełnione przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji określone w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i w toku ponownego postępowania wyjaśniającego okaże się, iż prawo do świadczenia nie istniało, wówczas wypłata świadczenia zostaje wstrzymana w trybie art. 134 ust. 1 pkt 4 tego aktu. Oznacza to, że przeszkodą w weryfikacji prawomocnej decyzji organu rentowego z urzędu, z mocy powołanego przepisu, nie jest fakt uchybienia tego organu obowiązującym przepisom na korzyść wnioskodawcy, które miało wpływ na ustalenie prawa do świadczenia.

Sformułowane w art. 114 ust. 1 ustawy w emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na zasadzie alternatywy nierozłącznej, przesłanki wznowienia postępowania to przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń bądź ich wysokość.

Z treści powołanego przepisu można wyprowadzić wniosek, iż hipotezą omawianej normy prawnej objęte są tylko okoliczności nieznane organowi rentowemu, ale istniejące przed wydaniem decyzji, bowiem z użytego w tym przepisie sformułowania „ujawniono” wynika, że chodzi w nim o okoliczności nieznane organowi rentowemu w chwili rozstrzygnięcia

o prawie do świadczenia. Nie muszą to być jednak tylko okoliczności, na które osoba ubiegająca się o świadczenie nie mogła powołać się w poprzednim postępowaniu. W grę wchodzi również okoliczności, jakie powinny być znane organowi rentowemu przy dołożeniu minimum staranności, które jednak na skutek błędu lub przeoczenia nie zostały uwzględnione przed wydaniem decyzji (J. Kuźniar: Ponowne ustalanie prawa do świadczeń emerytalno - rentowych, PiZS 2004 nr 6, s. 26 oraz wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2001 r., II UK 182/00, OSNP 2002 nr 17, poz. 419; z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 341; z dnia 23 listopada 2004 r., I UK 15/04, OSNP 2005 nr 11, poz. 161

i postanowienie z dnia 5 listopada 2009 r., II UK 87/09, LEX nr 583815). Z kolei odnośnie

do nowych dowodów, o jakich mowa w komentowanym przepisie, godzi się zauważyć,

że na gruncie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Sąd Najwyższy w składzie powiększonym podjął uchwałę dnia 5 czerwca

2003 r., III UZP 5/03 (OSNP 2003 nr 18, poz. 441), w myśl której odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku rentowego lub emerytalnego, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczenia.

W judykaturze nie brak głosów o aktualności tegoż poglądu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2008 r., I UK 195/07, OSNP 2009 nr 7-8, poz. 105). (...)

Nowe okoliczności i dowody w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych muszą jednak „mieć wpływ na prawo

do świadczenia lub jego wysokość”. Wypełniając tę otwartą formułę i oceniając jej znaczenie dla wyniku sprawy o wznowienie postępowania w trybie tegoż przepisu sądy krajowe powinny sięgnąć do art. 1 Protokołu nr (...) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

i zastosować kryteria sformułowane w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

z dnia 15 września 2008 r., 10373/05 w sprawie M.v. P.. Powinny zatem ustalić, czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też stanowiło błąd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a także wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty oraz ocenić proporcjonalność skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie. W przypadku, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone niezasadnie, ale nastąpiło to z przyczyn leżących wyłącznie po stronie organu rentowego lub innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne a ingerencja wiązałaby się z istotnymi, negatywnymi skutkami dla ubezpieczonego, w szczególności gdy jest wysoce prawdopodobne, iż ubezpieczony nie mógłby przystosować się do zmienionych okoliczności z uwagi na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną należałoby uznać, że nowe dowody lub okoliczności nie miały wpływu na prawo do świadczenia i odmówić uchylenia wcześniejszej decyzji.

W niniejszej sprawie organ rentowy dokonał oceny stanu faktycznego w oparciu

o ponowną ocenę dowodów. Praktyka taka została zakwestionowana jako niedopuszczalna

w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt III UK 91/10 przyjął, że w sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury nie przedstawiono nowych dowodów istniejących przed dniem wydania tej decyzji

a nieznanymi w tym dniu organowi rentowemu, organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1a w związku

z ust. 1 ustawy FUS. Odmienna interpretacja tego przepisu, a mianowicie przyjęcie,

że przepis ten nawet po upływie wielu lat przyznaje organowi rentowemu kompetencję

do wszczęcia postępowania z urzędu wyłącznie w oparciu o odmienną ocenę wcześniej przedłożonych dowodów narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Praktykę taką w sposób krytyczny ocenił także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., K 2/12 (Dz. U. z 2012 r. Nr 251). Trybunał Konstytucyjny potwierdził pogląd wyrażany już wcześniej przez ten Sąd,

jak i Sąd Najwyższy, według którego weryfikacja decyzji emerytalno-rentowych wiążąca się w istocie z „odmienną oceną” przedłożonych wcześniej dowodów jest niedopuszczalna w świetle art. 114 ust. 1 ustawy o FUS. Trybunał

Konstytucyjny stwierdził dalej, że trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność) a z drugiej strony, bez względu

na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszenia (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2013 r., III AUa 1797/12, LEX nr 1280047).

Wskazać również należy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia

2 października 2012 r., 5744/05, LEX nr 1219674 w sprawie C.v. P. podkreślił szczególne znaczenie zasady dobrych rządów [ang. „good governance”]. Zasada ta wymaga, by w przypadkach gdy sprawa dotyczy interesu powszechnego,

zwłaszcza dotyczącego podstawowych praw człowieka, włącznie z prawami majątkowymi, organy władzy działały bezzwłocznie oraz w odpowiedni i przede wszystkim konsekwentny sposób. Pożądanym jest, by organy władzy

publicznej działały z najwyższą dbałością, w szczególności wówczas, gdy zajmują się sprawami o dużym znaczeniu dla osób fizycznych takimi jak świadczenia socjalne lub inne tego typu prawa.

W niniejszej sprawie organ rentowy błędnie podaje jako podstawę swojej decyzji art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach

z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. j. Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227 ze zm.), który stanowi, że wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli okaże się, że prawo do świadczeń nie istniało.

Wskazana podstawa prawna jest błędna. Wnioskodawczyni ma prawo do świadczenia przedemerytalnego zgodnie z przepisami prawa a organ rentowy kwestionuje jedynie jego wysokość.

Rozdział 2 „Zawieszanie lub zmniejszanie świadczeń” cytowanej ustawy w art. 103-106 reguluje kwestie zawieszania i zmniejszania świadczeń. Dodatkowo art. 134 cytowanej ustawy (rozdział 3 „Ogólne zasady wypłaty świadczeń”) dotyczy możliwości wstrzymania wypłaty świadczeń.

Uznać zatem należy, że wola ustawodawcy było osobne uregulowania kwestii związanych z zawieszaniem, zmniejszaniem lub wstrzymywaniem wypłaty świadczeń. Natomiast w przypadku wnioskodawczynie kwestią zasadniczą jest możliwość ponownego ustalenia wysokości świadczenia, które reguluje omówiony art. 114 ust. 1 cytowanej ustawy.

Stosując tę regulację prawną należy mieć na względzie z jednej strony interes publiczny, a z drugiej interes indywidualny osoby pobierając świadczenie.

W przypadku pozbawienia praw emerytalno-rentowych, należy uwzględnić zasadę proporcjonalności tak, aby realizacja ważnych celów publicznych nie przeważała nad interesem jednostki, dla której pozbawienie świadczenia może okazać się nadmiernie uciążliwe (art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm. oraz art. 1 Protokołu nr (...)do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 2011 r., I UK 317/10, OSNP 2012/7-8/101).

Zmniejszenie wysokości świadczenia przedemerytalnego z kwoty 867,25 zł na kwotę 616,13 zł (od 10 lutego 2012 r.) i z kwoty 867,25 zł na kwotę 687,13 zł (od 1 marca 2012 r.) stanowi pomniejszenie miesięcznego dochodu o 251,12 zł. W sytuacji, gdy jest to jedyny dochód ubezpieczonej, to różnica 251,12 zł jest odczuwalna w stopniu znacznym.

Zatem fakt błędnego ustalenia wysokości świadczenia przedemerytalnego nie stanowił nowej okoliczności istniejącej przed wydaniem zaskarżonej decyzji, która byłaby nieznaną organowi rentowemu.

Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podzielił stanowisko Sądu Apelacyjnego w Szczecinie wyrażone w postanowieniu z dnia 5 września 2012 r., III AUz 83/12, LEX nr 1217777 wskazujące, że błędne zastosowanie przepisów prawa materialnego przez sąd do ustalonego stanu faktycznego (błąd w subsumcji), podobnie jak odmienna ocena dowodów, nie może stanowić podstawy do ponownego ustalenia prawa do świadczenia na podstawie art. 114 u.e.r.f.u.s. i analogicznie art. 83a u.s.u.s.

Mając na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny uznał apelację H. K. za zasadną i na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji wyroku.