

Sygn. akt: III AUa 1750/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Łodzi, III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: SSA Janina Kacprzak

Sędziowie: SSA Anna Szczepaniak-Cicha

SSA Iwona Szybka (spr.)

Protokolant: sekr. sądowy Patrycja Stasiak

po rozpoznaniu w dniu 11 września 2013 r. w Łodzi

sprawy **S. S.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddziałowi w O.**

o przywrócenie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania administracyjnego,

na skutek apelacji organu rentowego

od wyroku Sądu Okręgowego w Kaliszu z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt: V U 1290/12;

uchyla zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Sygn. akt III AUa 1750/12

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25.05.2012r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w O. W.. odmówił S. S. przywrócenia terminu dla wniesienia skargi o wznowienie postępowania zakończonych decyzją z dnia 19.08.2010r.

Z powyższą decyzją nie zgodził się S. S.. W odwołaniu powołał się na swój podeszły wiek oraz stan zdrowia, które uniemożliwiają mu „śledzenie„ na bieżąco zmian przepisów prawa.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 19 października 2012r. Sąd Okręgowy w Kaliszu zmienił decyzją ZUS i przywrócił odwołującemu się termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonych prawomocną decyzją z dnia 19 sierpnia 2010r.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach i rozważaniach:

S. S. w dniu 25.04.2012r. wystąpił do ZUS z wnioskiem przywrócenie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonych decyzją ZUS z dnia 19.08.2010 r. Jako podstawę wznowienia postępowania przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28.02.2012r. (K 5/11, Dz.U. nr 251), którym to wyrokiem stwierdzono, że przepis art. 114a ustawy emerytalnej jest niezgodny z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Za okoliczność uzasadniającą zaś wniosek o przywrócenie

terminu wskazał wnioskodawca swój wiek - 74 lata, który uniemożliwia mu bieżące śledzenie „nowych przepisów, wyroków sądów itd...”. Zaznaczył nadto, że o okolicznościach uzasadniających wystąpienie ze skargą o wznowienie postępowania dowiedział się dopiero dwa dni temu. Rozpoznając odwołanie Sąd Okręgowy powołał się na przepis art. 145a ustawy z dnia 30.08.2002r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zgodnie, z którym można żądać wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Skargę wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału. Osoby, które zostały poszkodowane w wyniku uchylonego art. 114a ustawy emerytalnej mają możliwość odzyskania prawa do przyznanego (a następnie odebranego świadczenia emerytalno - rentowego) lub jego wysokości sprzed niekonstytucyjnego zmniejszenia. Zasady i termin ubiegania się o wznowienie postępowania jest zróżnicowany w zależności od tego, czy świadczeniobiorca odwołał się od wydanej w tej sprawie decyzji. Otóż w przypadku takim jak przedmiotowy, gdy decyzja nie była przedmiotem postępowania odwoławczego przed sądem, a od jej doręczenia nie minęło 5 lat, zainteresowany może wnieść do organu rentowego skargę o wznowienie postępowania, w oparciu o przywołany wyżej art. 145a. Wyrok TK z dnia 28.02.2012r. wszedł w życie dnia 08.03.2012r. Termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania, upłynął 10.04.2012r. Odwołujący terminowi temu uchybił, bo skarga jego pochodzi z dnia 25.04.2012 r. W razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Prośbę taką należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu, przy czym jednocześnie należy dopełnić czynności, dla której określony był termin. (art. 58 § 1 i 2 k.p.a.).

W ocenie Sądu Okręgowego rację ma organ rentowy, że samo powoływanie się na podeszły wiek, który ma uniemożliwiać bieżące śledzenie wydarzeń natury prawnej, a na co powołał się zainteresowany w piśmie z dnia 25.04.2012r., nie może być uznany za przyczynę świadcząca o braku winy w niedochowaniu terminu z art. 145a § 2 k.p.a. W odwołaniu z dnia 11.06.2012 r. skarżący przywołał jednak dalsze okoliczności, które uniemożliwiły mu dochowanie miesięcznego terminu, a mianowicie, że choruje na nogi, ma coraz słabszy wzrok, bywają dni, że w ogóle nie wstaje, ma zawroty głowy i to również ogranicza go w bieżącej obserwacji codziennych wydarzeń. Na rozprawie w dniu 19.10.2012r. podniósł nadto, że zamieszkuje jedynie z żoną, słabo widzi, słabo słyszy, a o treści wyroku TK dowiedział się od kolegi.

Sąd Okręgowy wyraził pogląd, że o braku winy zainteresowanego w uchybieniu terminu można mówić jedynie wówczas, gdy podmiot ten działał z najwyższą starannością jednakże dopełnienie czynności w terminie stało się niemożliwe, z powodu trudnej do przezwyciężenia przeszkody, niezależnej od osoby zainteresowanej. Przy ocenie tej przesłanki należy brać pod uwagę obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od strony należycie dbającej o swoje interesy. Z uwagi na to, że przedmiotowe orzeczenie nie ma charakteru powszechnego, albowiem dotyczy wybranej grupy emerytów i rencistów, a więc tych - dotkniętych ujemnymi konsekwencjami stosowania art. 114 ust. 1 a ustawy emerytalnej, informacja o jego podjęciu nie była szeroko rozpowszechniana. Dotarcie do niej przez osobę w wieku podeszłym, obciążoną schorzeniami osłabiającymi wzrok i słuch, było zatem utrudnione. W takich okolicznościach uznał Sąd, że S. S. uchybił terminowi z art. 145a bez swojej winy.

Apelację od powyższego wyroku wniósł organ rentowy.

Zaskarżył w całości powyższy wyrok zarzucając naruszenie prawa materialnego tj. art. 58 i 59 § 1 ustawy z dnia 14.06.1960r. kodeks postępowania administracyjnego. Apelujący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

W uzasadnieniu podniósł, brak winy w uchybieniu terminu ocenia się biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy oraz przyjmując powszechnie obiektywny miernik staranności jakiej można wymagać od strony dbającej należycie o swoje interesy. Brak winy może mieć zatem miejsce w przypadku kłęski żywiołowej, nagłej choroby lub wypadku, które uniemożliwiły osobiste działanie. Uchybienie terminowi złożenia wniosku nie można uzasadniać jedynie brakiem wiedzy. Okoliczność że osoba składająca wniosek o przywrócenie terminu nie czytuje prasy i nie ogląda telewizji nie może być uznana za przyczynę świadcząca o braku winy w niedochowaniu terminu. Ponadto

w przypadku, gdy w sprawach dotyczących emerytów i rencistów „głos zabiera” Trybunał Konstytucyjny orzekając niekonstytucyjność przepisów ustawy emerytalnej, budzi to wręcz powszechne zainteresowanie osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe. W związku z powyższym nie ma podstaw do uznania, że uchybienie terminowi na wniesienie skargi o wznowienie postępowania administracyjnego nastąpiło bez winy odwołującego.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Apelacja wywołała ten skutek, że zaskarżony wyrok oraz poprzedzającą go decyzję organu rentowego należało uchylić i sprawę przekazać do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.

Stan faktyczny sprawy nie jest sporny. Decyzją z dnia 16 kwietnia 1991r. ZUS przyznał S. S. rentę. Do stażu pracy zaliczył okres od 1 stycznia 1956 r. do 30 czerwca 1958r. Tak ustalony staż pracy obowiązywał do dnia 30 listopada 2009r. Decyzją z dnia 19 sierpnia 2010 r. ZUS przyznał S. S. rentę z tytułu niezdolności do pracy w związku z wypadkiem od dnia 1 grudnia 2009r. W decyzji tej ZUS nie uwzględnił już okresu od 1 stycznia 1956 r. do 30 czerwca 1958r. do stażu pracy. Ta ostatnia decyzja, co wynika z odpowiedzi na odwołanie, w zakresie zmniejszenia stażu pracy została wydana na podstawie art. 114 ust. 1 a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W dniu 19 sierpnia 2010r. organ rentowy wydał też decyzję o zbiegu prawa do renty z emeryturą, a staż pracy ustalił tak jak w decyzji przyznającej rentę w związku z wypadkiem, czyli 20 lat i 11 miesięcy. S. S. nie zaskarżył żadnej z tych decyzji, ale w dniu 30 czerwca 2011 r. zwrócił się do ZUS o wyjaśnienie dlaczego w decyzji z dnia 1 stycznia 2006 r. (w załączonych aktach brak tej decyzji) miał większy staż niż w decyzji z dnia 19 czerwca 2010 r. W odpowiedzi organ rentowy wydał decyzję, którą odmówił doliczenia do przebiegu zatrudnienia okresu pracy od 1 stycznia 1956 r. do 30 czerwca 1958 r. Decyzji tej S. S. nie skarżył. W dniu 25 kwietnia 2012 r. ubezpieczony złożył do ZUS wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania w związku z Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012r. W uzasadnieniu podał, że ZUS przyznał mu rentę, a potem emeryturę i staż pracy wyliczył na 22 lata. Kiedy w 2010 r. przyznał mu rentę w związku z wypadkiem „samowolnie” przy ustalaniu renty i emerytury obniżył ten staż do 20 lat pracy. Wskazał, że nie rozumie dlaczego tak się stało.

Treść powyższego pisma i zarazem wniosku S. S. są jednoznaczne. Ubezpieczony żąda (ponownie) doliczenia do stażu ubezpieczeniowego przy wyliczeniu emerytury i renty z tytułu wypadku przy pracy, okresu od 1 stycznia 1956 r. do 30 czerwca 1958 r., bo o ten właśnie okres, co jest niesporne, uległ obniżeniu jego staż ubezpieczeniowy. A zatem nie powinno budzić wątpliwości, że wniosek ten powinien organ rentowy rozpoznać w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Zgodnie z jego treścią 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. Instytucja ponownego rozpoznania uprawnień, którą w odróżnieniu od wznowienia postępowania, posługuje się ustawodawca tylko w odniesieniu do postępowania przed organem ubezpieczeń społecznych, i to bez względu na to, czy okoliczności powodujące ponowne rozpoznanie sprawy wystąpiły przed jej pierwotnym rozstrzygnięciem, czy też po nim, została wprowadzona zamiast wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 KPA). Nie jest możliwe - przy jednoinstancyjnej organizacji ZUS - stosowanie przepisów KPA w sytuacjach, w których przewiduje się podjęcie działań przez organ wyższego stopnia (wznowienie postępowania, uchylenie decyzji, uznanie decyzji za nieważną lub zażalenie na postanowienie). W związku z tym każda decyzja Zakładu kończąca postępowanie podlega kontroli sądowej, a w sprawach, w których zmiany w decyzjach są zgodne z interesem zainteresowanego, tryb postępowania jest maksymalnie uproszczony (por. Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz red. Beata Gudowska, dr hab. Krzysztof Ślebzak, Rok wydania: 2013, Wydawnictwo: C.H.Beck).

Od decyzji emerytalno-rentowych w toku instancji administracyjnej nie przysługuje żaden środek odwoławczy, dlatego te decyzje w rozumieniu k.p.a. mają charakter ostateczny od daty wydania (art. 16 § 2 k.p.a.). Wznowienie

postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 k.p.a. dotyczy decyzji „ostatecznych”, jak wyraźnie stanowi ten przepis, dlatego art. 145 k.p.a. nigdy nie może być podstawą nadzwyczajnej weryfikacji „prawomocnych” decyzji emerytalno-rentowych. Podstawą wzruszenia takiej prawomocnej decyzji może być tylko art. 114 ustawy emerytalnej. W art. 145a k.p.a. przewiduje się możliwość wznowienia postępowania, gdy organ orzekł decyzją na podstawie niekonstytucyjnej normy prawnej (uznanej przez Trybunał za niezgodną z Konstytucją). Nie ma takiej wyrażonej podstawy do wzruszenia decyzji emerytalno-rentowej, która uprawomocniła się wskutek niewniesienia od niej odwołania. Jeżeli odwołanie wniesiono i sąd orzekł na podstawie niekonstytucyjnej normy, to sytuacja jest jasna, wznowienie postępowania sądowego jest przewidziane w art. 401⁽¹⁾ k.p.c. W orzecznictwie powszechnym przyjmuje się jednolicie, że pod pojęciem „okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji”, o których mowa w art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, rozumieć należy też niezgodność z Konstytucją danej normy prawnej, która stanowiła podstawę wydania decyzji. (patrz też: Renata Babińska „Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych”, 2007r.). W trybie art. 114 ust. 1w/w ustawy istnieje więc możliwość wzruszenia przez organy rentowe (na wniosek lub z urzędu) decyzji wydanych w sprawach emerytalnych i rentowych także w razie późniejszego uznania niezgodność z Konstytucją danej normy prawnej. Zwrot *res iudicata*, który jest czasem używany (nieprawidłowo) w stosunku do prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych, od których nie wniesiono odwołania, nigdy nie oznacza powagi rzeczy osądzonej w rozumieniu art. 199 par. 1 pkt 2 k.p.c. Taka decyzja nie wiąże stron postępowania przed sądem powszechnym i nie wyklucza przeprowadzenia odmiennych ustaleń przez sąd. Dlatego wniesienie ponownego wniosku, po uprawomocnieniu się decyzji w zwykły sposób, powinno uzasadniać badanie pod kątem przesłanek z art. 114 ustawy emerytalnej. Organ rentowy, w warunkach przepisem tym określonych, może podważyć swoją błędną decyzję przyznającą świadczenie, a zainteresowany może ponownie wystąpić z wnioskiem o to samo świadczenie, do którego prawa mu odmówiono. W wyniku zastosowania instytucji ponownego ustalania prawa od emerytur i rent następuje nadzwyczajna kontynuacja postępowania w tej samej sprawie. Wzruszalność prawomocnych decyzji uregulowana jest odrębnie w ustawie o emeryturach i rentach z FUS niż w k.p.a. Wzruszalność na gruncie art. 114 ustawy to szczególny sposób pozbawienia skutków prawnych prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych, niweczący skutki obiektywnie wadliwych decyzji z mocą wsteczną.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że błędnie organ rentowy stoi na stanowisku, że ubezpieczony, który został pozbawiony świadczenia albo wyższego świadczenia na podstawie decyzji wydanej na podstawie art. 114 ust.1a, a więc w wyniku ponownego rozpoznania jego sprawy i od której to decyzji ubezpieczony nie wniósł odwołania do Sądu, musi po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012r., skierować do ZUS skargę o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145a k.p.a. w terminie 1 miesiąca od wejścia w życie wyroku. W sprawie chodzi przecież o decyzję wydaną na podstawie art. 114, a więc emerytalną lub rentową, zatem do ponownego rozpoznania sprawy w ogóle nie stosuje się skargi o wznowienie postępowania administracyjnego i artykułu 145 k.p.a., a strona żadnym terminem ograniczona nie jest. Oznacza to, że strona w każdym czasie może wystąpić do organu rentowego o ponowne rozpoznanie sprawy na podstawie art. 114 ust. 1. Wznawiać postępowanie rentowe można wielokrotnie i w każdym czasie. Jest to instytucja prawa ubezpieczenia społecznego, która reguluje w sposób odrębny – szczególnie i korzystający z pierwszeństwa w stosunku do przepisów kpc i kpa – przesłanki ponownego ustalania prawa do emerytury i jej wysokości. (por. Inetta Jędrasik – Jankowska, Karina Jankowska „Prawo do emerytury”, LexisNexis, Warszawa 2011). W uchwale z dnia 10 czerwca 2011r., III UZP 1/11 (OSNP 2012/5-6/68), Sąd Najwyższy stwierdził, że wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego jest prawnie indyferentne dla sądu rozpatrującego odwołanie, bo art. 114 zawiera autonomiczną i odrębną regulację instytucji ponownego rozpoznania sprawy, która nie jest instytucją wznowienia postępowania administracyjnego. Organ rentowy, stosując przepisy ogólne k.p.a. (art. 61 par. 4 k.p.a.) powinien tylko zawiadomić strony o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej z nich, gdyż tego wymaga realizacja zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. W efekcie „wznowienia postępowania rentowego” w trybie art. 114 zapada jedna decyzja merytoryczna. Co więcej, istnieje pełna zgodność w judykaturze i doktrynie co do tego, że nie musi ona uchylać poprzedniej decyzji. Wystarczy, że zawiera nowe rozstrzygnięcie co do istoty. Art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wyczerpująco reguluje materię ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. W uchwale z dnia 13 grudnia 2005 r. (II UZP 15/05 (OSNP 2006 nr 17- 18, poz. 176), Sąd Najwyższy, odnośnie do zbliżonego do art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS rozwiązania w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń

społecznych przyjął, że „przepisy o ponownym rozpoznaniu (nie o wznowieniu postępowania) stanowią leges speciales w zakresie, w jakim wznowienie postępowania regulowane jest przez Kodeks postępowania administracyjnego. Instytucja ponownego rozpoznania uprawnień, którą w odróżnieniu od „wznowienia postępowania” posługuje się ustawodawca tylko w odniesieniu do postępowania przed organem ubezpieczeń społecznych, i to bez względu na to, czy okoliczności powodujące takie rozpoznanie sprawy wystąpiły przed rozstrzygnięciem sprawy, czy po jej rozstrzygnięciu, została wprowadzona zamiast wznowienia postępowania administracyjnego.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że błędnie organ rentowy postąpił wydając decyzję w przedmiocie wniosku o przywrócenie terminu do wznowienia postępowania administracyjnego, a podstaw wznowienia upatrywał w treści art. 145 a kpa. Organ rentowy powinien wniosek ubezpieczonego z dnia 25 kwietnia 2012 r. potraktować jako wniosek o ponowne ustalenie wysokości świadczenia i rozpoznać go w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Z uzasadnienia bowiem wniosku wynika jednoznacznie, że ubezpieczony nie zgadza się z ustalonym przez ZUS w decyzji z dnia 19 czerwca 2010r. stażem pracy, bo w jego ocenie został on zaniżony. Wskazał, że nie rozumie dlaczego tak się stało. Obowiązkiem organu rentowego było merytoryczne rozpoznanie tego wniosku w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS i wydanie decyzji, która podlega kontroli sądowej.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Apelacyjny na podstawie art. 477.14 a kpc uchylił zaskarżony wyrok i poprzedzającą go decyzje organu rentowego i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania organowi rentowemu.