

Sygn. akt IV U 402/13

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2013 r.

Sąd Okręgowy w Tarnowie – Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w składzie:

Przewodniczący:SSR /del/ Jacek Liszka

Protokolant: st. sekr. sądowy Jolanta Stawarz

po rozpoznaniu w dniu 31 lipca 2013 r. w Tarnowie na rozprawie

sprawy z odwołania I. M.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

z dnia 15 stycznia 2013 r. nr (...)

w sprawie I. M.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T.

o emeryturę

1.zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że począwszy od dnia 1 października 2011 r. wznawia wypłatę emerytury odwołującej się I. M.;

2.wniosek o przyznanie ustawowych odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczenia emerytalnego przekazuje do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. celem rozpoznania.

**Sygn. akt IV U 402/13**

## UZASADNIENIE

**wyroku z dnia 31 lipca 2013 r.**

W dniu 03.01.2013 r. I. M. wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o wypłatę zaległych świadczeń emerytalnych wraz z ustawowymi odsetkami za zwłokę za okres od 01.10.2011 r. do 31.12.2012 r. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. K 2/12.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. decyzją z dnia 15 stycznia 2013 r. przeliczył od dnia 1.01.2013 r. emeryturę przysługującą ubezpieczonej w wysokości proporcjonalnej odmawiając jednocześnie naliczenia wyrównania od 22.12.2012 r. do 31.12.2012 r. z uzasadnieniem, iż wniosek został złożony po upływie 30 dni od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. K 2/12.

I. M. w odwołaniu od tej decyzji domagała się zmiany zaskarżonej decyzji ZUS i zobowiązania ZUS do wypłaty zaległej emerytury za okres od 1.10.2011 r. do 31.12.2012 r. wraz z ustawowymi odsetkami w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. K 2/12.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania wskazując, że odwołująca uchybiała miesięcznemu terminowi do wznowienia postępowania administracyjnego, który upłynął w dniu 24.12.2012 r. Ponadto podniesiono, iż przedmiotowy wyrok TK wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia i powinien skutkować na przyszłość.

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny sprawy:**

I. M. urodzona dnia (...), w dniu 27.11.2009 r. wystąpiła do organu rentowego z wnioskiem o emeryturę kontynuując jednocześnie zatrudnienie na terenie Austrii. Decyzją z dnia 16.12.2009 r. ZUS Oddział w N. przyznał ubezpieczonej od dnia 01.11.2009 r., tj. od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek, emeryturę w wysokość proporcjonalnej.

dowód: akta ZUS

Decyzją z dnia 27.09.2011 r. organ rentowy z urzędu wstrzymał od dnia 01.10.2011 r. wypłatę emerytury ubezpieczonej z uwagi na kontynuowanie przez nią zatrudnienia.

dowód: akta ZUS

Stan faktyczny w niniejszej sprawie Sąd ustalił w oparciu o dowody z dokumentów.

Sąd pozytywie ocenił dowody z dokumentów, których autentyczność oraz wiarygodność, jak również poprawność materialna i formalna nie budziły wątpliwości, zaś ich treść i forma nie były kwestionowane przez strony postępowania. Brak było zatem jakichkolwiek podstaw, także takich, jakie należałoby uwzględnić z urzędu, aby dokumentom tym odmówić właściwego im znaczenia dowodowego. Dokumenty urzędowe stanowiły zatem dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone (art. 244 kpc), zaś dokumenty prywatne dowód tego, że osoba która je podpisała złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie (art. 245 kpc).

### **Sąd Okręgowy rozważył, co następuje:**

Odwołanie podlega uwzględnieniu.

W niniejszej sprawie ubezpieczona domagała się wznowienia postępowania zakończonego decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w T. z dnia 27.09.2011 r., a w konsekwencji wypłaty emerytury od dnia 01.10.2011 r.

W pierwszej kolejności należy odnieść się do kwestii uchybienia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania administracyjnego przez odwołującą.

Zgodnie z art. 145a § 1 kpa 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. Po myśli § 2 tego przepisu w sytuacji określonej w § 1 skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Organ rentowy odmówił wznowienia postępowania, ponieważ odwołująca zgłosiła wniosek w dniu 3.01.2013 r., a więc po upływie miesięcznego terminu od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. K 2/12 (który został ogłoszony w dniu 22.11.2012 r.).

Sąd uznał, że termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania administracyjnego z przyczyny orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, określony w art. 145a § 2 kpa podlega przywróceniu, ponieważ jest to termin procesowy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 listopada 2010 r. II SA/Go 710/10 ( LEX nr 753130).

Ubezpieczona uchybiła co prawda terminowi do wniesienia skargi o którym mowa w art. 145a. § 2 kpa, jednak biorąc po uwagę okoliczności sprawy, jak choćby zamieszkiwanie przez ubezpieczoną za granicą, a przede wszystkim fakt, iż przekroczenie ustawowego terminu miesięcznego nie jest nadmierne Sąd postanowił przywrócić jej termin do wniesienia skargi na podstawie art. 59 § 2 kpa.

Przechodząc, do istoty sprawy tj. kwestii zasadności żądania wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie decyzji organu rentowego z dnia 27.09.2011 r. , którą Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymał od dnia 01.10.2011

r. wypłatę odwołującej emerytury z uwagi na kontynuowanie przez nią zatrudnienia - co skutkuje obecnie żądaniem odwołującej wypłaty zaległego świadczenia od dnia 01.10.2011 r. - należy podkreślić, że podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia, poza przepisami ustawy z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.), stanowił przepis art. 28 ustawy z dnia 16.12.2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. nr 257, poz. 1726).

U podstaw wydania wspomnianej decyzji było dodanie z dniem 1 stycznia 2011 r. do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych art. 103a, zgodnie z którym prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Na mocy art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. nowy art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS znalazł zastosowanie do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, poczynając od 1 października 2011 r. Z uwagi na taką regulację, decyzją z dnia 27.09.2011 r. organ rentowy wstrzymał od 1 października 2011 r. wypłatę odwołującej emerytury z uwagi na kontynuowanie przez nią zatrudnienia.

W wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, umarzając postępowanie w pozostałym zakresie (Dz. U. z 2012 r., poz. 1285).

Ubezpieczonej służyło zatem prawo wystąpienia do sądu ze skargą o wznowienie postępowania administracyjnego w sprawie decyzji organu rentowego z dnia 27.09. 2011 r. o wstrzymaniu od dnia 01.10.2011 r. wypłaty emerytury.

Jak wskazano w uzasadnieniu przywołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 listopada 2012 r. problemem w tej sprawie jest ustalenie, czy ustawodawca mógł na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. rozciągnąć stosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS - przepisu ustalającego nową treść ryzyka emerytalnego - na sytuacje przeszłe, tj. wobec osób, które już nabyły prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., czyli w czasie obowiązywania regulacji niezawierającej wymogu rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą dla uzyskania świadczenia emerytalnego. W Polsce kilkakrotnie była zmieniana treść ryzyka emerytalnego. Na gruncie ustaw emerytalnych obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. stosował konstrukcję ryzyka emerytalnego jako prawa do zaprzestania pracy. W ustawie o emeryturach i rentach z FUS w pierwotnej wersji (od 1 stycznia 1999 r.) obowiązywała koncepcja, że świadczenie emerytalne przysługuje po osiągnięciu odpowiedniego wieku (oraz udowodnieniu wymaganego stażu pracy). Nie było przepisu przewidującego zawieszenie prawa do emerytury ze względu na kontynuowanie przez osobę, która nabyła to prawo, pracy u dotychczasowego pracodawcy. Ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 9, poz. 118) ustawodawca dodał do art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ust. 2a, wprowadzając obowiązek uprzedniego rozwiązania stosunku pracy w celu realizacji prawa do emerytury. Od 1 lipca 2000 r. (data wejścia w życie art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS) nierozwiązanie stosunku pracy powodowało, że prawo do świadczenia mogło zostać ustalone, ale nie mogło zostać zrealizowane (zostało zawieszone). Art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS został uchylony mocą art. 37 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507). Od 8 stycznia 2009 r. treścią ryzyka emerytalnego ponownie było osiągnięcie odpowiedniego wieku. Uchylenie art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS było konsekwencją realizacji programu "Solidarność pokoleń - działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+" - pakietu działań rządowych zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób po 50. roku życia. Uchylenie powołanego przepisu miało usunąć jedną z barier aktywności zawodowej tych osób. Zgodnie z art. 45 ustawy z 21 listopada 2008 r.

wypłaty zawieszony emerytury dokonywało się na wniosek osoby zainteresowanej, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych informował osoby, mające w dniu wejścia w życie ustawy zawieszony prawo do emerytury w trybie art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, o warunkach pobierania świadczeń. Ten stan prawny obowiązywał do 31 grudnia 2010 r. Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje art. 103a, dodany do ustawy o emeryturach i rentach z FUS na podstawie art. 6 pkt 2 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r., znoszący możliwość pobierania emerytury bez rozwiązywania umowy o pracę z dotychczasowym pracodawcą, na rzecz którego była wykonywana praca bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego. Art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS objął wszystkich emerytów, a więc nie tylko tych, którzy prawo do emerytury uzyskują od momentu jego wejścia w życie, ale również tych, którzy przeszli na emeryturę wcześniej. Tym samym ustawodawca przesądził, że treścią ryzyka emerytalnego jest prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wyrazem zajęcia tego ryzyka jest rozwiązanie stosunku (stosunków) pracy przez ubezpieczonego z pracodawcą (pracodawcami), na rzecz którego (których) wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

Z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., K 2/12, w Dzienniku Ustaw, art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw utracił moc w zakresie, w jakim przewidywał stosowanie art. 103a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r. Natomiast art. 103a powołanej ustawy pozostaje nadal w obrocie prawnym i znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury w momencie jego wejścia w życie i później, tj. od 1 stycznia 2011 r.

Reasumując, zawieszenie prawa do emerytury z powodu kontynuowania zatrudnienia osobom, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Trybunał uznał, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw spowodowało, że osoby, które skutecznie nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. zostały objęte nową, mniej korzystną dla nich treścią ryzyka emerytalnego. Aby emeryturę nadal pobierać po 1 października 2011 r., musiały one rozwiązać stosunek pracy z dotychczasowym pracodawcą. W przeciwnym razie ich świadczenie emerytalne ulegało zawieszeniu. Oceniając sytuację tych osób z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy dojść do wniosku, że gdyby w momencie przechodzenia na emeryturę osoby te wiedziały, że będą musiały przerwać zatrudnienie, żeby uzyskać świadczenie emerytalne, to ich decyzja być może byłaby inna, tzn. nie składałyby wniosku o ustalenie prawa do emerytury i kontynuowały zatrudnienie. Korzystniejsze byłoby bowiem dla nich osiągnięcie wysokiego dochodu ze stosunku pracy niż dużo mniejszej emerytury. Co więcej- późniejsze złożenie wniosku oznaczałoby wyższe świadczenie emerytalne. Treść ryzyka emerytalnego, w określeniu której ustawodawca ma swobodę, nie powinna być zmieniana w stosunku do osób, które już nabyły i zrealizowały prawo do emerytury. Trybunał zwrócił ponadto uwagę, że ustawodawca przewidział wprawdzie w art. 194c ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dodanym ustawą z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie tej ustawy, możliwość ponownego, korzystniejszego od zasad ogólnych, ustalenia wysokości świadczenia dla osób, które złożyły wnioski o emeryturę w latach 2009-2010, a którym świadczenie zostało zawieszony od 1 października 2011 r., jednakże uzależnił skorzystanie z niej od spełnienia warunku niepobierania zawieszony emerytury przez 18 miesięcy. Tym samym osoby, które go nie spełnią, mogą wprawdzie przeliczyć wysokość emerytury po rozwiązaniu stosunku pracy, ale na zasadach ogólnych- świadczenie zostanie zatem wyliczone według kwoty bazowej albo średniego dalszego trwania życia na dzień złożenia wniosku, którego mogliby nie składać, gdyby wiedzieli, że zostanie w stosunku do nich zmieniona treść ryzyka emerytalnego.

Mając na uwadze stan faktyczny w niniejszej sprawie, podkreślić trzeba, że ubezpieczona prawo do emerytury nabyła z dniem 01.11.2009 r., a zatem do jej sytuacji prawnej znajduje zastosowanie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012r.,

K 2/12 (Dz. U. z 2012 r., poz. 1285). W konsekwencji, decyzja z dnia 27.09.2011 r., którą organ rentowy wstrzymał od dnia 01.10.2011 r. wypłatę ubezpieczonej emerytury z uwagi na kontynuowanie przez nią zatrudnienia, wydana została w oparciu o niekonstytucyjny przepis i narusza prawa nabyte odwołującej.

W doktrynie istnieje spór dotyczący tego, czy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są skuteczne *ex nunc*, czy *ex tunc*. Zgodnie z pierwszym poglądem przyjmuje się, że działają one dopiero od opublikowania sentencji orzeczenia w „Dzienniku Ustaw”, a zatem nie mają wpływu na wcześniejsze stosowanie przepisów sprzecznych z Konstytucją, co ewentualnie mogłoby stanowić podstawę do formułowania roszczeń pod adresem Skarbu Państwa z tytułu szkody wyrządzonej przez normę prawną niezgodną z Konstytucją. Drugie stanowisko zakłada, że orzeczenie Trybunału ma skutek wsteczny, czyli usuwa zakwestionowaną normę prawną w zasadzie od chwili jej wejścia do systemu prawnego. Pogląd ten prowadzi do powstania fikcji prawnej, że danej normy nigdy w systemie prawnym nie było, co umożliwia wzruszenie czynności dokonanych na jej podstawie. Sąd akceptuje drugi z wyrażonych poglądów, podobnie jak to czyni Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie (por. w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 20.05.2009 r., I CSK 379/08, OSNC 2009/12/172) i w konsekwencji uznał, że należy przyjąć fikcję prawną, że danej normy nigdy w systemie prawnym nie było, a zatem, że nie mogła ona wywrzeć rezultatu zamierzonego przez ustawodawcę (por. uzasadnienie wyroku SN z dnia 20.05.2009 r., I CSK 379/08, OSNC 2009/12/172).

Skoro więc orzeczenia Trybunału mają moc wsteczną (są skuteczne *ex tunc*), w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego Sąd zmienił zaskarżoną decyzję z dnia 15 stycznia 2013 r. i przyznał odwołującej prawo do wypłaty świadczenia za okres od dnia 1.10.2011 r.

Ponadto w pkt 2 przedmiotowego rozstrzygnięcia Sąd przekazał do ZUS Oddział w T. wniosek odwołującej o przyznanie ustawowych odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczenia emerytalnego - jako nowe żądanie dotychczas nie rozpoznane przez organ rentowy - celem rozpoznania na podstawie art. 477<sup>10</sup> § 2 kpc.

(...)

(...)

- (...)
- (...)
- (...)