

Sygn. akt III AUa 1101/14

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 maja 2015 r.

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

Przewodniczący: SSA Lucyna Guderska

Sędziowie: SSA Janina Kacprzak (spr.)

SSA Beata Michalska

Protokolant: st. sekr. sąd. Patrycja Stasiak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 maja 2015 r. w Ł.

sprawy **I. M.**

przeciwko **Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych I Oddziałowi w Ł.**

o stwierdzenie nieważności decyzji,

na skutek apelacji I. M.

od wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi

z dnia 7 lipca 2014 r. sygn. akt VIII U 3422/13,

**oddala apelację.**

III AUa 1101/14

## UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Łodzi oddalił odwołanie ubezpieczonej I. M. od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych I Oddziału w Ł. wydanej w dniu 29 maja 2013 roku, znak RUM (...), odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 30 marca 2011 roku.

Wyrok sądu pierwszej instancji zapadł w następującym stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy: ubezpieczona I. M. (ur. (...)) nabyła prawo do wcześniejszej emerytury od 1 czerwca 2005 roku, przyznanej jej decyzją z 10 stycznia 2006 roku. Do ustalenia prawa do emerytury organ rentowy uwzględnił ubezpieczonej 30 lat i 1 miesiąc okresów składkowych z tytułu ubezpieczenia w Polsce oraz we W.. Bez uwzględnienia okresów ubezpieczenia we W. I. M. nie nabyłaby prawa do świadczenia, z powodu braku wymaganych (do wcześniejszej emerytury) 30 lat okresów składkowych i nieskładkowych przebytych w Polsce. Organ wypłacał ubezpieczonej świadczenie według proporcji 284 miesiące pracy w Polsce do 361 miesięcy łącznego ubezpieczenia (k. 71 akt ZUS). W dniu 7 lipca 2009 roku ubezpieczona złożyła kolejny wniosek o emeryturę (k. 338 akt ZUS). Decyzją z 3 sierpnia 2009 roku organ rentowy przeliczył emeryturę ubezpieczonej w wysokości proporcjonalnej, to jest według dotychczas ustalonych proporcji (k. 356 akt ZUS). W dniu 26 sierpnia 2009 roku ubezpieczona złożyła w organie rentowym do protokołu oświadczenie, że po przyznaniu emerytury nadal pracowała we W. , a jej wniosek z 7 lipca 2009 roku został złożony w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Organ rentowy, po zakończeniu postępowania wyjaśniającego z odpowiednią instytucją włoską, decyzją z 2 czerwca 2010 roku przyznał ubezpieczonej emeryturę od 1 lipca 2009 roku,

obliczoną wyłącznie na podstawie przepisów prawa polskiego. Do ustalenia wysokości świadczenia organ rentowy przyjął dotychczasową podstawę emerytury, a do obliczenia składnika emerytury wynoszącego 24% kwoty bazowej - kwotę bazową obowiązującą w lipcu 2009 roku. Do obliczenia wysokości emerytury organ rentowy przyjął 24 lata i 4 miesiące okresów ubezpieczenia w Polsce (k. 546 akt ZUS). W związku z tym, że ubezpieczona ubiegając się o emeryturę wskazała do uprawnień okresy ubezpieczenia we W. organ rentowy decyzją z dnia 18 czerwca 2010 roku, powołując się na art. 46 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U.UE z dnia 5 lipca 1971 r., ze zm.), dokonał przeliczenia emerytury z uwzględnieniem okresów zatrudnienia ubezpieczonej we W. z zastosowaniem zasady proporcji (292 miesiące ubezpieczenia w Polsce do 403 łącznego ubezpieczenia). Wypłata świadczenia w wysokości proporcjonalnej została wstrzymana wobec ustalenia, że emerytura obliczona wyłącznie za okresy ubezpieczenia w Polsce jest korzystniejsza (k. 550 akt ZUS).

Decyzją z 30 marca 2011 roku organ rentowy powołując się na przepisy art. 114 i 118 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych odmówił ubezpieczonej prawa do zmiany wysokości emerytury oraz wypłaty odsetek z tytułu wyrównania świadczenia za okres od 1 lipca 2009 roku do 31 maja 2010 roku przyznanego decyzją z 2 czerwca 2010 roku. Odwołanie od tej decyzji wniesione przez ubezpieczoną zostało skutecznie cofnięte, a postępowanie sądowe wszczęte z tego odwołania zostało umorzone prawomocnym postanowieniem Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 21 listopada 2011 roku w sprawie VIII U 712/11 (załączone akta VIII U 712/11). W dniu 30 kwietnia 2013 roku ubezpieczona wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji wymienionej wyżej decyzji z 30 marca 2011 roku. Sporną decyzją w przedmiotowej sprawie organ rentowy odmówił stwierdzenia nieważności decyzji wymienionej we wniosku.

W tym stanie faktycznym sąd pierwszej instancji nie znalazł podstaw do uwzględnienia odwołania.

Apelacja ubezpieczonej zarzuciła zaskarżonemu wyrokowi:

I. rażące naruszenie przepisów postępowania, mających istotny wpływ na wynik sprawy, a to:

1. art. 378 § 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie istoty sprawy przez sąd I instancji - w znaczeniu nierozpoznania wszystkich zarzutów podnoszonych przez Skarżącą w odwołaniu od decyzja z dnia 30 marca 2011 nr (...) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział I w Ł.,
2. art. 156 § 1 pkt 2) k.p.a. poprzez jego błędną wykładnię, prowadzącą do wadliwego przyjęcia przez Sąd I Instancji, iż decyzja z dnia 30 marca 2011 nr (...) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział I w Ł. nie jest obarczona sankcją nieważności,
3. art. 107 § 1 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, skutkujące uznaniem przez Sąd I Instancji, iż uzasadnienie faktyczne i prawne zaskarżanej decyzji z dnia 30 marca 2011 nr (...) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział I w Ł., zostało sporządzone w sposób prawidłowy,

II. przepisów prawa materialnego, a to:

1. art. 46 ust 3 Rozporządzenia Rady EWG z dnia 14 czerwca 1997 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin i zastąpionego przez art. 53 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 993/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zm. Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z dnia 16.09.2009 zmieniającym Rozporządzenie (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników przez jego błędną wykładnię, a decyzja z dnia 30 marca 2011 nr (...), wydana została zgodnie z jego treścią

2. art. 2 Konstytucji RP poprzez naruszenie przez Sąd I instancji zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonej - z powyższego - zasady zaufania obywateli do państwa, przez zlekceważenie treści art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a wskutek tego błędne przyjęcie, iż przepisy stanowiące podstawę do wydania decyzji z dnia 30 marca 2011 nr (...) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział I w Ł., o której Strona skarżąca wносиła o stwierdzenie nieważności, zostały prawidłowo zastosowane.

Na podstawie tak sformułowanych zarzutów skarżąca wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 30 marca 2011 nr (...) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział I w Ł., bądź alternatywnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy w Łodzi - VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania za obie instancję z uwzględnieniem kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

### **Sąd Apelacyjny w Łodzi zważył, co następuje:**

Apelacja jest bezzasadna. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych zakres postępowania przed sądem wyznacza treść decyzji. Organ rentowy w skarżonej decyzji w przedmiotowej sprawie, powołując się na art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1440 – j.t.) w zw. z art. 156 i 158 k.p.a. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji 30 marca 2011 roku. W tym miejscu od razu wyjaśnić trzeba, że po myśli art. 124 powołanej ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w postępowaniu przed organem rentowym w sprawach o świadczenia określone w tej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej. Natomiast odwołania od decyzji organu rentowego stosownie do treści art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2015 r., nr 121 –j.t.), zwanej dalej ustawą systemową, wnosi się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Zatem organ rentowy rozpatrując sprawę stosuje przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa (w tym przypadku powołana wyżej ustawa o emeryturach i rentach z FUS) stanowi inaczej, a sądy rozpatrują odwołania według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, z zachowaniem odrębności przewidzianych dla tego typu spraw w przepisach Działu III tego kodeksu, rozdziałów 1 i 3. Sposoby załatwienia odwołań określa art. 477<sup>14</sup> k.p.c. Wśród przewidzianych w tym przepisie sposobów rozpoznania odwołań w sprawach o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości, nie przewidziano stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego. Zgodnie z art. 477<sup>14</sup> § 1 k.p.c. sąd oddala odwołanie, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia, a po myśli § 2 tego artykułu w razie uwzględnienia odwołania zmienia zaskarżoną decyzję i orzeka, co do istoty sprawy, zatem orzeka merytorycznie. Rozpatrywanie sporów z zakresu ubezpieczeń społecznych nie służy bowiem usuwaniu wad postępowania administracyjnego przed organem rentowym, lecz rozstrzygnięciu o uprawnieniach wynikających z przepisów prawa materialnego, zakreślonych granicami wniosku. Stąd też istota sporu w przedmiotowej sprawie sprowadza się do dopuszczalności wzruszenia prawomocnej decyzji organu rentowego z 30 marca 2011 roku. Przedmiotem tej decyzji były dwie kwestie sporne oparte na różnych podstawach prawnych. Pierwsza dotyczyła odmowy ponownego ustalenia wysokości emerytury, a jej podstawę stanowił art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Druga dotyczyła odmowy zapłaty odsetek, a podstawę rozstrzygnięcia organu rentowego w tym przedmiocie stanowił przepis art. 85 ust. 1 ustawy systemowej w zw. z art. 118 ust. 1 i ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Co prawda w decyzji z 30 marca 2011 roku organ rentowy nie powołał art. 85 ustawy systemowej, lecz tylko art. 118 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z FUS to nie ulega wątpliwości, że podstawę rozstrzygnięcia organu stanowiły oba te przepisy. Art. 85 ustawy systemowej stanowi jedyną podstawę prawną do rozstrzygnięcia o odsetkach od nieterminowych wypłat świadczeń, po ustaleniu niedochowania, bądź dochowania terminów, o których mowa w art. 118 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skarżąca wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji z 30 marca 2011 roku powołała się na art. 156 § 1 pkt 2 k.p.c., w myśl którego organ stwierdza nieważność decyzji wydanej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem skarżącej organ rentowy wydając decyzję z 30 marca 2011 roku dopuścił się rażącego naruszenia art. 46 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 roku w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie ( Dz.U.UE z dnia 5 lipca 1971 r., ze zm.), nie precyzując na czym miałyby polegać rażące naruszenie tego przepisu

właścista, że w objętej skargą decyzji przepis ten nie miał zastosowania. Strona zmierzająca do podważenia ważności decyzji organu rentowego opierająca zarzut na rażącem naruszeniu prawa winna wskazać na czym polega naruszenie prawa w związku z podstawą prawną decyzji. Jak już to wykazano objęta skargą decyzja została wydana na dwóch podstawach prawnych, to jednak, jak wynika z treści uzasadnienia odwołania, jak i apelacji skarżąca zmierza jedynie do wzruszenia decyzji tylko w tej części, w której organ rentowy odmówił ponownego ustalenia wysokości emerytury skarżącej z uwzględnieniem okresów podlegania ubezpieczeniu we W.. Przypomnieć wypada, że podstawę odmowy ponownego ustalenia wysokości emerytury stanowił art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W myśl tego przepisu 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. Skarżąca nie przedłożyła nowych dowodów ani nie ujawniła nowych okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na wysokość jej emerytury ustalonej decyzjami z 2 i 18 czerwca 2010 roku. Nie twierdzi też, że takie dowody lub nowe okoliczności przedłożyła organowi, a organ je pominął. Nadto skarżąca nie zarzuca naruszenia art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia w tej decyzji.

Podniesiony w apelacji zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji art. 378 § 1 k.p.c. jest całkowicie chybiony, gdyż regulacja zawarta w tym przepisie, określająca granice apelacji, nie dotyczy w ogóle postępowania przed sądem pierwszej instancji. Myli się skarżąca, że przepis ten ma zastosowanie per analogiam w postępowaniu toczącym się wskutek odwołania od decyzji organu rentowego przed sądem rozpoznającym odwołanie. Zakres postępowania w tych sprawach przed sądem pierwszej instancji został wyczerpująco określony w powołanym wyżej przepisie (...) k.p.c.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Przepis ten ma zastosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w granicach zakreślonych w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej. Stanowi on, że decyzje ostateczne Zakładu, od których nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, mogą być z urzędu przez Zakład uchylone, zmienione lub unieważnione, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233), mającej moc zasady prawnej, Sąd Najwyższy stwierdził, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy systemowej w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Kompetencja ta oznacza jednocześnie, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w przedmiocie nieważności decyzji administracyjnej, ale - przy uwzględnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego - rozpoznaje istotę sprawy, którą stanowi istnienie (nieistnienie) wynikającego z przepisów prawa materialnego określonego prawa lub zobowiązania stwierdzonego wadliwą decyzją organu rentowego. Stąd też w celu realizacji prawa wynikających z tych przepisów strona, która domaga się stwierdzenia nieważności decyzji organu musi wskazać na czym polega rażące naruszenie tego prawa ze wskazaniem podstawy faktycznej i prawnej dotyczącej merytorycznej, to jest materialnoprawnej podstawy istnienia prawa. Samo powołanie jakiegoś przepisu prawa bez wskazania na czym polega jego rażące naruszenie jest niewystarczające. Z tych względów całkowicie nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 46 ust. 3 powołanej wyżej rozporządzenia Rady EWG skoro skarżąca nie wskazuje, czy i w jakim zakresie przepis ten powinien mieć zastosowanie przy rozpatrywaniu odwołania w przedmiotowej sprawie, a wreszcie na czym polega jego naruszenie. Sąd pierwszej instancji, wbrew wywodom apelacji, nie miał obowiązku dokonywania wykładni tego przepisu, gdyż nie stanowił on podstawy skarżonej decyzji, ani też decyzji z 30 marca 2011 roku, której unieważnienia żąda skarżąca.

Za całkowicie bezpodstawny należy również uznać zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP, skoro z treści apelacji, a także wcześniejszego odwołania nie można ustalić w jaki sposób została naruszona zasada demokratycznego państwa prawa, zasada zaufania obywateli do państwa. Skarżąca nie wskazuje na czym polegało zlekceważenie przez sąd pierwszej instancji art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W tym miejscu zauważyć należy, że sąd pierwszej instancji, podobnie jak organ rentowy w skarżonych decyzjach procedował na podstawie przepisów prawa krajowego. Przypomnieć również wypada, że od decyzji, której unieważnienia żądała skarżąca przysługiwał środek

odwoławczy do właściwego sądu, z czego skarżąca nie skorzystała. Cofnięcie odwołania od decyzji organu rentowego ma taki sam skutek, jak nie wniesienie tego środka zaskarżenia, co w konsekwencji prowadzi do uprawomocnienia się decyzji. Przewidziany w art. 83a ust. 2 ustawy systemowej tryb wzruszania prawomocnych decyzji nie może być stosowany w miejsce kontroli instancyjnej w postępowaniu sądowym na skutek odwołania od decyzji organu rentowego.

Chybiony jest także zarzut naruszenia art. 107 k.p.a., bowiem jak już to wykazano wyżej, przepis ten nie ma zastosowania przed sądem orzekającym według procedury cywilnej.

Mając na uwadze powyższe należało oddalić apelację z mocy art. 385 k.p.c., jako pozbawioną uzasadnionych podstaw.