

Sygn. akt III AUa 48/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 czerwca 2020r.

Sąd Apelacyjny w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSA Daria Stanek
Sędziowie:	SA Lucyna Ramlo SA Małgorzata Gerszewska

po rozpoznaniu w dniu 10 czerwca 2020 r. w Gdańsku na posiedzeniu niejawnym

sprawy G. K.

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.

o wysokość emerytury

na skutek apelacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S.

od wyroku Sądu Okręgowego w Słupsku , V Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 listopada 2019r., sygn. akt VU 1192/19

oddala apelację.

SSA Daria Stanek SSA Lucyna Ramlo SSA Małgorzata Gerszewska

Sygn. akt III AUa 48/20

UZASADNIENIE

Ubezpieczona G. K. wniosła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z 26 września 2019 r., odmawiającej wznowienia postępowania w sprawie.

Ubezpieczona domagała się zmiany decyzji i przeliczenia emerytury.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. wniósł o oddalenie odwołania, z uwagi na to, że ubezpieczona nie zachowała terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania. Sąd Okręgowy w Słupsku V Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z 28 listopada 2019 r. zmienił zaskarżoną decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w S. z 26 września 2019 r. w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej G. K. prawo do przeliczenia emerytury w wysokości bez zmniejszenia o sumę kwot pobranych wcześniej emerytur, począwszy od 17 września 2019 r. oraz stwierdził, że organ rentowy ponosi odpowiedzialność za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji , sygn. akt V U 1192/19.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny.

Ubezpieczona, urodzona (...), od 2008 r. miała przyznane prawo do emerytury wcześniejszej.

Decyzją z 9 września 2014 r. organ rentowy przyznał ubezpieczonej prawo do emerytury od osiągnięcia wieku emerytalnego, tj. od (...) Ustalając wysokość świadczenia zastosowano art. 26 ustawy emerytalnej, odliczając od podstawy obliczenia emerytury kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur. Wysokość emerytury wynosiła 1.104,78 zł.

Decyzją z 7 kwietnia 2014 r. przyznane zostało prawo do emerytury, której wysokość obliczona została przy zastosowaniu art. 26 ustawy emerytalnej, a wysokość świadczenia wyniosła 1.209,83 zł.

Wobec faktu, że emerytura w tak ustalonej wysokości była niższa od świadczenia dotychczasowego, organ wypłacał świadczenie wyższe w kwocie 1.521,56 zł.

17 września 2019 r. ubezpieczona złożyła wniosek o przeliczenie emerytury w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16.

Zaskarżoną decyzją z 26 września 2019 r., organ rentowy odmówił wznowienia postępowania w sprawie.

Przechodząc do rozważań merytorycznych Sąd Okręgowy w pierwszej kolejności stwierdził, że wniosek ubezpieczonej złożony w pozwanym organie 17 września 2019 r. należało traktować jako wniosek o ponowne ustalenie wysokości świadczenia emerytalnego, w związku z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. P 20/16.

Wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego orzekł, iż art. 25 ust. 1 b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 oraz z 2019 r. poz. 39), w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd I instancji wskazał, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowią podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP).

W ocenie Sądu Okręgowego tryb właściwy w sprawach o ustalenie uprawnień do emerytur i rent i ich wysokości to art. 114 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j. t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1270 ze zm.), zwanej dalej ustawą emerytalną. Zgodnie ze wskazanym przepisem w sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyła lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli:

1) po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub 2) ujawniono nowe okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość.

W ocenie Sądu I instancji nową okolicznością w rozumieniu powołanego przepisu prawnego jest stwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego niezgodność z Konstytucją RP przepisu prawnego zastosowanego przez organ rentowy przy ustalaniu wysokości emerytury przyznanej ubezpieczonej od 1 sierpnia 2014r.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że rozpoznając odwołanie od decyzji organu rentowego sąd pierwszej instancji rozstrzyga w sposób określony w art. 477¹⁴ § 1 i 2 k.p.c., tj. oddala odwołanie, jeśli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (§ 1), a w przypadku uwzględnienia odwołania sąd zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu rentowego i orzeka co do istoty sprawy (§ 2). Powołane przepisy nie określają sposobu zmiany decyzji, z całą pewnością jednak istota sprawy zależy od wniosku ubezpieczonego, gdyż postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych ma charakter zarówno rozpoznawczy i kontrolny. Zasadniczym celem postępowania sądowego jest merytoryczne rozstrzygnięcie o żądaniach strony co do których powstał spór.

Z tych przyczyn Sąd Okręgowy uznał, iż zachodzą podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji i ustalenia wysokości emerytury ubezpieczonej od 17 września 2019 r. (tj. od złożenia wniosku) bez pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych wcześniej emerytur. Zmiana, zdaniem Sądu I instancji, powinna nastąpić od miesiąca złożenia wniosku w oparciu o art. 129 ust. 1 ustawy emerytalnej.

Sąd Okręgowy stwierdził odpowiedzialność organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji na podstawie art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej. Zdaniem Sądu organ rentowy mógł wydać prawidłową decyzję, gdyż jej wydanie wymagało jedynie dokonania oceny prawnej złożonego wniosku. Wadliwość związana z niewłaściwym zastosowaniem prawa materialnego, błędną wykładnią, wadliwością legislacji obciąża organ rentowy, a nie ubezpieczonych.

Zdaniem Sądu I instancji należało orzec o odpowiedzialności organu rentowego, gdyż według wyliczeń sądu wysokość emerytury ubezpieczonej, liczona według zasad wynikających z art. 26 ustawy emerytalnej, bez dokonywania potrąceń sumy kwot poprzednio wypłaconych emerytur, jest wyższa od emerytury tzw. wcześniejszej. Oznacza to, iż po uprawomocnieniu się wyroku organ rentowy, wydając decyzję wykonującą wyrok, będzie musiał wypłacić różnicę między obu świadczeniami wraz z odsetkami od poszczególnych miesięcznych świadczeń (różnic w wysokości miesięcznych świadczeń). Sąd podkreślił, iż art. 118 ust. 1a ustawy emerytalnej nie stanowi samodzielnej podstawy materialnoprawnej prawa do odsetek za opóźnienie, gdyż przy ich ustalaniu zastosowanie znajdzie także art. 85 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Sąd Okręgowy na zakończenie rozważań zwrócił uwagę, że przy założeniu - takim jakim kierował się pozwany organ rentowy - iż w sprawie należy oprzeć się na instytucji wznowienia postępowania uregulowanej w ustawie Kodeks postępowania administracyjnego, pozwany organ rentowy prawidłowo zastosował jedynie art. 145a k.p.a. W ocenie Sądu

I instancji przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego nie mają jednak w sprawie zastosowania.

Apelację od wyroku wywiódł pozwany organ rentowy, zaskarżając go w całości i zarzucając:

- naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 114 ust. 1 i ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS poprzez ustalenie wysokości emerytury ubezpieczonej G. K. od 17 września 2019 r. bez pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych wcześniej emerytur oraz stwierdzenie odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji,

- naruszenie art. 190 ust. 4 Konstytucji RP poprzez niezastosowanie trybu określonego w przepisach art. 145a § 2 oraz art. 146 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego,

- naruszenie przepisów postępowania, w szczególności art. 321 § 1 oraz art. 477¹⁴ § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego poprzez wydanie wyroku ponad osnowę decyzji, która stanowiła przedmiot odwołania wniesionego przez ubezpieczonego w niniejszej sprawie.

- naruszenie art. 212 i 227 kpc poprzez zaniechanie zbadania faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Wskazując na powyższą podstawę apelacji pozwany organ wniosł o zmianę zaskarżonego i oddalenie odwołania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja organu rentowego podlegała oddaleniu jako bezzasadna.

Przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie była możliwość przeliczenia świadczenia emerytalnego ubezpieczonej w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt P 20/16.

Stwierdzić należy, że zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego, w zakresie ustalającym prawo ubezpieczonej „do przeliczenia emerytury z pominięciem pomniejszenia o sumę kwot pobranych wcześniej emerytur”, odpowiada prawu. Rozszerzenia wymagała natomiast argumentacja prawna uzasadniająca prawidłowość przedmiotowego rozstrzygnięcia. Wstępnie wskazać można, że Sąd Apelacyjny zgadza się ze stwierdzeniem, iż wniosek ubezpieczonej powinien zostać rozpoznany w oparciu o art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, z tymże nie - jak uznał Sąd I instancji - na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy (tj. gdy po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość), ale na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy (tj. gdy przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego). Sąd odwoławczy nie podziela także stanowiska Sądu I instancji, zgodnie z którym art. 145a k.p.a. nie znajduje w sprawie zastosowania. Jest to jedna z możliwych podstaw wznowienia, rzecz jednak w tym, że nie jedyna, a obowiązkiem organu, w sytuacji, gdy wznowienie postępowania na tej podstawie nie doprowadziło do merytorycznego rozpoznania żądania ubezpieczonej, było poszukiwanie podstaw wznowienia umożliwiających rozpoznanie jej wniosku.

Stan faktyczny był w niniejszej sprawie niesporny i został prawidłowo ustalony przez Sąd I instancji.

Przypomnieć należy, że ubezpieczona G. K., urodziła się (...) Od 2008 r. miała ona przyznane prawo do emerytury wcześniejszej. Decyzją z 9 września 2014 r. organ rentowy przyznał ubezpieczonej prawo do emerytury od osiągnięcia wieku emerytalnego, tj. od(...)Ustalając wysokość świadczenia zastosowano art. 26 ustawy emerytalnej, odliczając od podstawy obliczenia emerytury kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur. Wobec faktu, że emerytura w tak ustalonej wysokości była niższa od świadczenia dotychczasowego, organ wypłacał świadczenie wyższe.

Wysokość kwoty emerytury bez przedmiotowego pomniejszenia wynosi 1.591,39 złotych i jest to kwota wyższa od wcześniejszej emerytury według stanu na 1 sierpnia 2014r.

17 września 2019 r. ubezpieczona złożyła wniosek o przeliczenie emerytury w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16.

Zaskarżoną decyzją z 26 września 2019 r. organ rentowy odmówił uchylenia decyzji z 2014 r., albowiem skarżąca nie zachowała terminu do złożenia skargi o wznowienie postępowania.

Uwzględniając treść wniosku ubezpieczonej z 17 września 2019 r., nie budzi wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że intencją ubezpieczonej była realizacja w stosunku do niej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., P 20/16 i przeliczenie jej emerytury w związku z tym wyrokiem.

Biorąc powyższe pod uwagę należało stwierdzić, że rzeczą Sądu Okręgowego było merytoryczne rozpoznanie sprawy, a zatem rozstrzygnięcie o prawie ubezpieczonej do przeliczenia wysokości emerytury w zakresie, jaki wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Wbrew zatem zarzutowi podniesionemu w apelacji, Sąd Okręgowy nie rozstrzygał w zakresie, jaki nie był objęty przedmiotem postępowania, wyznaczonym przez treść zaskarżonej decyzji, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

W tym miejscu wskazać należy, że wyrokiem **z dnia 6 marca 2019 r., wydanym w sprawie sygn. akt P 20/16 (Dz. U. z 2019 r. poz. 539) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 oraz z 2019 poz. 39) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w roku 1953 kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Zdaniem Trybunału, wyprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, mechanizmu potrącania kwot, pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury, przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 roku, nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały - w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego - świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. Nie mogły przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Nie spodziewały się, że fakt wypłacania świadczeń emerytalnych wypłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kobiety te przez cztery lata mogły realizować swoje uprawnienia w oparciu o obowiązujący przed 2013 rokiem stan prawny. Natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949 - 1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą, pozostały niezmienione. Możliwość skorzystania przez kobiety z rocznika 1949-1953 przejścia na emeryturę na zasadach obowiązujących przed reformą było niewątpliwie rozwiązaniem korzystniejszym. Miały możliwość alternatywnego - w stosunku do powszechnego wieku emerytalnego - przechodzenia na emeryturę z uwagi na posiadanie odpowiednio długiego stażu pracy. Unormowania te zakładały - również od samego początku - powiązanie sposobu ustalania wysokości świadczenia emerytalnego „na starych zasadach”, czyli zgodnie z uchylaną formułą zdefiniowanego świadczenia. Wykorzystanie tej możliwości przez ubezpieczonych spełniających kryteria ustawowe musiało zatem oznaczać decyzję co do tego, czy chcą oni wcześniej uzyskiwać świadczenie emerytalne przypisane do „starego” systemu, czy też wolą kontynuować pracę zawodową i opłacać składki na ubezpieczenie społeczne do momentu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i uzyskania - z mocy prawa - emerytury powszechnej, której wysokość będzie ustalona według nowych zasad. W każdym takim wypadku była to zatem decyzja o charakterze systemowym. Ubezpieczony rozstrzygał, czy - mając taki ustawowy przywilej - chce otrzymywać świadczenie emerytalne zgodnie z dotychczasowymi zasadami, czy też decyduje się wyłącznie na warunki przewidziane w nowym systemie emerytalnym.

Konsekwencją obowiązujących regulacji było uprzywilejowanie tych osób względem ubezpieczonych w systemie zdefiniowanej składki. Jednym z podstawowych założeń nowego systemu było bowiem oparcie zasad ustalania wysokości emerytury w relacji akumulacji składki do okresu jej konsumpcji. Tymczasem osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, a następnie po uzyskaniu powszechnego wieku emerytalnego przechodziły do systemu zdefiniowanej składki, przy wymiarze emerytury, nie miały uwzględnianej okoliczności wcześniejszego pobierania świadczenia. Wypłacone już emerytury nie wpływały na zmniejszenie indywidualnego kapitału ubezpieczonego. Ponadto osoby takie mogły dalej podejmować zatrudnienie, co wpływało na zwiększenie składki w nowym systemie. Składki te były dodatkowo waloryzowane. W efekcie takich uregulowań, bez względu na

wysokość „skonsumowanego” kapitału, ubezpieczeni mogli uzyskać świadczenie emerytalne w nowym systemie niepomniejszone o wypłacone wcześniej świadczenia. Powyższe korzyści wynikające w możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę przez kobiety z rocznika 1953, choć stanowiły wyjątek od założeń, na których opiera się nowy system emerytalny,

nie stanowią usprawiedliwionego uzasadnienia zmiany ich sytuacji prawnej. Należy bowiem podkreślić, 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. Skoro ustawodawca w ramach nowego zreformowanego systemu stworzył pewnej grupie osób możliwość przejścia na emeryturę na uprzednich, korzystniejszych zasadach, to działając w zaufaniu do prawa, mogły one w sposób uprawniony oczekiwać, że ich uprawnienia będą realizowane w oparciu o te zasady.

Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 roku, naruszył zatem zasadę lojalności państwa względem obywateli. Wprowadzając nowe, mniej korzystne zasady, po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury, naraził te kobiety na nieprzewidziane skutki, które w istocie stanowiły dla nich pułapkę. Gdyby w momencie podejmowania decyzji

o przejściu na taką emeryturę wiedziały, jakie będą tego konsekwencje dla ustalania wysokości emerytury powszechnej, być może nie skorzystałyby z tego uprawnienia. Obowiązkiem ustawodawcy jest określenie skutków finansowych regulacji prawnych

i podejmowanie racjonalnych decyzji w oparciu o możliwości finansowe państwa

w odpowiedniej perspektywie czasu. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to, bowiem, niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli.

W konkretnych warunkach sprawy pozostawienie okresu 6 miesięcy od uchwalenia zmiany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS do czasu jego wejścia w życie nie miało żadnego znaczenia dla osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 roku. Ustawodawca, dokonując zmian regulacji wobec kobiet, urodzonych w 1953 roku, zmienił skutki prawne ich decyzji podejmowanych w innym stanie prawnym. Niektóre kobiety nawet po czterech latach po przejściu na wcześniejszą emeryturę, dowiedziały się, że wypłacone im świadczenia emerytalne pomniejszą podstawę ustalenia wysokości emerytury powszechnej. Wprowadzenie nowych regulacji nastąpiło zdecydowanie za późno, by przygotować się

do takiej zmiany i uniknąć nieprzewidzianych, niekorzystnych skutków prawnych. Kobiety te nie miały możliwości, by zmienić konsekwencje decyzji podjętych w 2008 roku. Dlatego też Trybunał stwierdził, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Utrata mocy przepisu art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS

w orzecznym zakresie nastąpiła 21 marca 2019 r.

Z powszechnego charakteru wyroków Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa

w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (art. 190

ust. 3 Konstytucji), wynika, że możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu odnosi się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą orzeczenia o prawach osób uprawnionych,

bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego

o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego,

na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

Nie ulega zatem wątpliwości, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 20/16 jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. Przepis ten otwiera drogę do sanacji konstytucyjności sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał.

W orzecznictwie wskazuje się, że wznowienie postępowania przewidziane w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP jest szczególną instytucją, określaną w doktrynie prawnej pojęciem uzdrowienia (sanacji) postępowania (sądowego, administracyjnego) opartego na niekonstytucyjnym akcie normatywnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że regulacja ta stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia danej sprawy na podstawie zmienionego stanu prawnego, ukształtowanego w następstwie orzeczenia Trybunału; możliwość taka jest ujęta jako podmiotowe, konstytucyjne prawo uprawnionego (zob. wyroki TK z: 20 lutego 2002 r., K 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4; 7 września 2006 r., SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101).

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że pojęcie „wznowienia postępowania”, o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma szersze znaczenie niż pojęcie „wznowienia” w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń” (zob. np. postanowienie z 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 35).

Celem powyższego przepisu niewątpliwie było osiągnięcie efektu w postaci ponownego rozstrzygnięcia sprawy, według stanu prawnego po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; z 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96).

Przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP przyjmuje zatem jako zasadę wzruszalność rozstrzygnięć i decyzji wydanych na podstawie aktów normatywnych uznanych za sprzeczne z Konstytucją, umową międzynarodową i ustawą, przy równoczesnym poszanowaniu konstytucyjnej wartości, jaką jest pewność i bezpieczeństwo prawne.

Jak trafnie ujął to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 lutego 2020 r., III SA/Kr 1318/19, LEX nr 2784046, przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP stanowi o prawie jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności prawnej podstawy orzeczenia, albowiem celem ustawowej procedury, realizującej normę art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, musi być realne zagwarantowanie skutku w postaci uprawnienia do ponownego rozstrzygnięcia sprawy w nowym stanie prawnym, ustalonym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja przesądza o samym fakcie sanacji indywidualnych stosunków prawnych, wyznaczając cel "wznowienia" w trybie procedur ukształtowanych w ustawach. Z tego względu jakiegokolwiek ograniczenia art. 190 ust. 4 Konstytucji są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy uzasadnia to dyspozycja konkretnego przepisu Konstytucji, który wyłączałby wznowianie postępowania jako sprzeczne z konstytucyjną istotą danej instytucji prawnej. Niedopuszczalne jest więc ograniczanie zasady "wzruszalności" aktów stosowania prawa wynikającej z art. 190

ust. 4 Konstytucji poprzez regulacje wprowadzone w ustawach zwykłych, czy to wprost, czy też na skutek ich wykładni, albowiem godziłoby to w zasadę nadrzędności Konstytucji wynikającą z art. 8 ust. 1 Konstytucji. W tym zakresie WSA w Krakowie odesłał do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2010 r., sygn. akt II GPS 1/10,

opubl. ONSAiWSA 2010/5/81. Powyższe oznacza, że nie można przez instytucję przedawnienia unicestwić uprawnienia jednostki do przywrócenia stanu konstytucyjności po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu stanowiącego podstawę prawną decyzji administracyjnej. Takie działania organów godzą również w konstytucyjną zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji) i wywodzoną z niej zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezwykłe istotne stanowisko w omawianej kwestii zajął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 listopada 2013 r., II UK 156/13, LEX nr 1396413. Sąd Najwyższy argumentował w ww. orzeczeniu, że w utrwalonej judykaturze przyjmuje się, że skutkiem uznania za niekonstytucyjne przepisów w określonym zakresie jest obowiązek zapewnienia przez wszystkie sądy, które orzekły na podstawie niekonstytucyjnych przepisów prawa, stanu zgodnego z Konstytucją w zakresie wiążąco rozstrzygniętym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (por. uchwałę z dnia 23 stycznia 2001 r., III ZP 30/00, OSNAPiUS 2001 r., Nr 23 poz. 685 i wyroki: z dnia 5 września 2001 r., II UKN 542/00, OSNAPiUS z 2004 r. Nr 2, poz. 36, z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 419/01, OSNAPiUS z 2002 r., Nr 23, poz. 58, z dnia 27 września 2002 r., II UKN 581/01, OSNAPiUS z 2002 r. Nr 23, poz. 581, z dnia 18 grudnia 2002 r., I PKN 668/01, OSNAPiUS z 2004 r., Nr 3, poz. 47, z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10, OSNP 2011 nr 21-22, poz. 278 i z dnia 4 lipca 2012 r., III UK 132/11 - niepublikowany, z dnia 8 października 2013 r., III UK 123/12). W szczególności w wyroku z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10 Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że skutkiem utraty domniemania konstytucyjności ustawy w konsekwencji wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku stwierdzającego niezgodność jej przepisu z Konstytucją, jest obowiązek zapewnienia przez sądy orzekające w sprawach, w których przepis ten ma zastosowanie, stanu zgodnego z Konstytucją wynikającego z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Skoro uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy prawa naruszały ustawę zasadniczą już od dnia ich wejścia w życie (ex tunc), przeto nie mogą być legalną podstawą orzekania przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy (por. np. wyroki: z dnia 7 marca 2013 r., I UK 519/12; z dnia 24 kwietnia 2013 r., II UK 299/12; z dnia 25 kwietnia 2013 r., I UK 593/12; z dnia 29 maja 2013 r., I UK 621/12; z dnia 6 czerwca 2013 r., II UK 369/12, dotychczas niepublikowane). Należy mieć ponadto na uwadze przepis art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, który traktuje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, jako podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Skoro więc może być wzruszone prawomocne orzeczenie wydane przed datą wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie można wymagać, aby w sprawach zawisłych i nierozstrzygniętych do tej daty, sądy stosowały sprzeczne z Konstytucją przepisy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2000 r., III ZP 27/00, OSNAPiUS 2001, Nr 10, poz. 331; przywołane wyżej wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 września 2001 r., II UKN 542/00 i z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 419/01 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2002 r., II UKN 281/0, OSNP 2004, Nr 2, poz. 36). Sąd Najwyższy podkreślił ponadto, że utrata mocy obowiązującej przepisu (aktu prawnego), zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny, następuje stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, z chwilą wejścia w życie orzeczenia Trybunału i orzeczenie to ma w tym aspekcie charakter konstytutywny. Implikuje to konieczność dokonywania przez sąd subsumpcji norm prawnych bez przepisu wyeliminowanego z porządku prawnego. Utrata mocy obowiązującej przepisu determinuje także odmienną ocenę wcześniej istniejącego stanu prawnego. Eliminacja skutków wynikających z niekonstytucyjnych przepisów następuje, w myśl art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, w wyniku indywidualnych rozstrzygnięć w sferze stosowania prawa.

W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 8 stycznia 2014 r., III AUa 549/13, LEX nr 1458991, przywołując na poparcie swojego stanowiska postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2007 r., V CNP 45/07, LEX nr 347227, w który wskazano, że skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego niezgodność z Konstytucją nieobowiązującego już przepisu ustawy, jest

umożliwienie wznowienia postępowań sądowych, w których taki przepis stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia. Co do zasady wznowienie na tej podstawie może więc dotyczyć tych orzeczeń, które uprawomocniły się przed datą opublikowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Nadto, w piśmiennictwie w omawianym zakresie przyjmuje się,

że skutkiem pośrednim stwierdzenia niezgodności kontrolowanego aktu normatywnego

z Konstytucją, umową międzynarodową lub aktem normatywnym wyższego rzędu jest - obok skutku bezpośredniego w postaci utraty przez akt normatywny mocy obowiązującej - możliwość podważenia rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego podjętego

na podstawie aktu normatywnego, którego w dacie rozstrzygnięcia sprawy dotyczyło domniemanie konstytucyjności, a który po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy został uznany za niekonstytucyjny. Oczywiście jest więc, że wznowienie postępowania w takich sytuacjach ma doprowadzić do sanacji postępowania sądowego (lub administracyjnego) opartego na niekonstytucyjnym akcie prawnym. Należy tym samym przyjąć,

że po wznowieniu postępowania będzie się ono toczyć z pominięciem tych niekonstytucyjnych przepisów. W przeciwnym razie nieracjonalne byłoby dopuszczenie

do wznowienia postępowania, które miałyby się toczyć na podstawie niekonstytucyjnego aktu prawnego, chociaż przez pewien czas obowiązującego.

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, że Sąd Apelacyjny w pełni podziela stanowisko, zgodnie z którym wyroki Trybunału Konstytucyjnego są skuteczne

ex tunc, tj. wywierają skutki retroaktywne. W realiach rozpoznawanej sprawy oznacza to,

że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia stwierdzającego niekonstytucyjność przepisu, który był podstawą ustalenia emerytury w zaniżonej wysokości, stanowi okoliczność mającą wpływ na prawo do świadczenia i uzasadnia działanie w przedmiocie ponownego ustalenia wysokości emerytury z pominięciem takiego niekonstytucyjnego unormowania. Przepis uznany za sprzeczny z Konstytucją - właśnie ze względu na swoją niekonstytucyjność i to istniejącą od początku uchwalenia - nie może być w konkretnych sprawach stosowany i w konsekwencji koniecznym jest usunięcie skutków niekonstytucyjnego przepisu. Decyzja organu rentowego wydana na podstawie takiej normy prawnej jest obiektywnie błędna.

W niniejszej sprawie wysokość emerytury ubezpieczonej w powszechnym wieku emerytalnym została błędnie obliczona przez organ rentowy na niekorzyść wnioskodawczyni z zastosowaniem przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Eliminacja niekonstytucyjnego przepisu bez wątplenia ma wpływ na zmianę wysokości jej świadczenia, albowiem

- jak prawidłowo ustalił Sąd I instancji - hipotetyczne wyliczenie wysokości emerytury

z pominięciem zastosowania niekonstytucyjnej regulacji, wskazuje na wyższą niż poprzednio ustaloną wysokość świadczenia. Niezależnie zresztą od okoliczności, czy ustalona ponownie wysokość świadczenia byłaby wyższa od ustalonej poprzednio (przy ustalaniu wysokości emerytury w wieku obniżonym), ubezpieczonej przysługuje prawo do ponownego wyliczenia wysokości świadczenia z pominięciem przepisu uznanego za sprzeczny z Konstytucją (czyli przeliczenia świadczenia).

W tym miejscu powstaje pytanie o właściwy tryb, w jakim powinno nastąpić ponowne wyliczenie świadczenia emerytalnego ubezpieczonej z pominięciem niekonstytucyjnego przepisu.

Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 190 ust. 4. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie

w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji

lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych

dla danego postępowania. W konsekwencji tej regulacji, jeżeli dochodzone przed sądem roszczenie jest bezpośrednim skutkiem wyraźnego stwierdzenia przez Trybunał niezgodności określonej normy z Konstytucją, umową międzynarodową - to sąd ten powinien poszukiwać możliwości jak najpełniejszego wprowadzenia w życie orzeczenia

Trybunału w ramach wszelkich dostępnych procedur wznowieniowych, przy czym z art. 190 ust. 4 Konstytucji nie wynika wymóg, aby była to procedura specjalnie przewidziana do wznowienia postępowania w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, aczkolwiek istnienie takiej procedury z pewnością porządkuje tryb i ułatwia stronie dochodzenie swojego prawa i roszczenia, które orzeczenie Trybunału, usuwające niekonstytucyjną normę, uczyniło zasadnym. Polski ustawodawca we wszystkich trzech najważniejszych procedurach uregulował możliwości wznowienia postępowania wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W kodeksie postępowania cywilnego regulują tę kwestie art. 401¹ i 416¹ k.p.c., w Kodeksie postępowania administracyjnego art. 145a i 146 k.p.c., a w postępowaniu karnym art. 540 Kodeksu postępowania karnego. Nie oznacza to jednak, iż tylko w tych przypadkach możliwe jest wznowienie postępowania wskutek korzystnego dla strony wyroku Trybunału Konstytucyjnego, albowiem w poszczególnych postępowaniach mogą pojawiać się jeszcze inne regulacje umożliwiające introdukcję orzeczenia TK. Trzeba przy tym zważyć, iż sam Trybunał na tle wykładni art. 190 ust. 4 Konstytucji wyraźnie podkreśla, że pojęcie "wznowienia postępowania", o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma szersze znaczenie niż pojęcie "wznowienia" w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń" (zob. np. postanowienie z 14 kwietnia 2004 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 4/ (...), poz. 35; uzasadnienie wyroku TK z dnia 6 marca 2019 r. P 20/16). Wykładnia zawężająca pojęcie z art. 190 § 4 Konstytucji "wznowienia postępowania" spotkana czasem w orzecznictwie nie jest uzasadniona w ocenie samego Trybunału (tak: Sąd Apelacyjny w Białymstoku w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2020 r., III AUa 520/19, LEX nr 2937446).

Także Sądy Apelacyjne podzielają szerokie rozumienie pojęcia „wznowienia postępowania”, o którym mowa w art. 190 ust. Konstytucji. Przykładowo, Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 12 marca 2020 r., III AUa 819/19, LEX nr 2895402, stwierdził, że co do zasady art. 190 ust. 4 Konstytucji RP normuje możliwość wznowienia postępowania na zasadach i w trybie określonym w przepisach właściwych dla danego postępowania, jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach. Pojęcie "wznowienia postępowania", o którym mowa w cyt. przepisie, ma jednak szerokie znaczenie, gdyż dotyczy przepisów "właściwych dla danego postępowania", a zatem obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne, których wykorzystanie umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń wydanych na podstawie aktu normatywnego, uznanego późniejszym orzeczeniem Trybunału za niezgodny z Konstytucją (por. postanowienie TK z dnia 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01, OTK-A 2004/4/35). Obejmuje zatem wszelkie środki prawne, pozwalające na ponowne rozstrzygnięcie sprawy, według stanu prawnego obowiązującego już po wyeliminowaniu niekonstytucyjnych przepisów (por. wyroki TK: z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, publ. OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41; z 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, publ. OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, publ. OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96).

Jak z kolei wskazał Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 25 lutego 2020 r., III AUa 808/19, LEX nr 2847162, prawo sanacji konstytucyjności może być zrealizowane w dwojakim trybie. Postępowania zakończone wydaniem wyroku przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być wznowione na podstawie art. 401¹ ustawy z 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.), natomiast osobom, które nie odwołały się od decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych przysługuje wznowienie postępowania na podstawie art. 145a ustawy z 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) w związku z art. 124 ustawy emerytalnej. Wznowienie w tym kontekście oznacza prawo do skorzystania ze środków proceduralnych zmierzających do wydania w zakończonej sprawie nowego rozstrzygnięcia, opartego na stanie prawnym ukształtowanym po wejściu

w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2006 r., SK 60/05). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2019 r., P 20/16, wymienione przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają jednak specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury

na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku Trybunału Konstytucyjnego w konkretnych wypadkach.

W kontekście powyższego wskazać należy, że Sąd Apelacyjny w pełni podziela pogląd, zgodnie z którym specyfika spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wyraża się między innymi tym, że związanie sądu i organu rentowego ostateczną decyzją administracyjną nie ma charakteru bezwzględności. Istnieje możliwość dokonania ponownych ustaleń warunkujących prawo lub wysokość przyznanego wcześniej świadczenia. Podstawę do tego zawiera art. 114 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.), który na gruncie ubezpieczeń społecznych daje podstawy do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, jeżeli zostaną spełnione warunki określone w tym przepisie. Niewątpliwie instytucja przewidziana w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie jest wznowieniem postępowania sensu stricto, lecz co najwyżej "swoistym wznowieniem postępowania". Instytucja ta ma szerszy charakter niż wznowienie postępowania i nieco odmienne od niego przesłanki. Z istoty swej służy też innym celom, pozwalając ponownie ustalić prawo do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokość przy wykorzystaniu mniej rygorystycznych podstaw niż określone w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego podstawy wznowienia takiego postępowania. Niemniej jednak, jest szczególną instytucją w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, która umożliwia ponowne rozpatrzenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokości, mimo istnienia w obrocie prawnym prawomocnej decyzji organu rentowego.

Z uwagi zatem na specyfikę postępowań w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych,

w niniejszej sprawie, zdaniem Sądu Apelacyjnego, należało rozważyć możliwość zastosowania art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej jako jednej z form "wznowienia" postępowania zakończonych decyzją organu rentowego. W wyroku z 3 grudnia 2019 r., wydanym w sprawie o sygnaturze akt III AUa 683/19, Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyjaśnił zasadność zastosowania art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej przy ocenie żądań osoby ubezpieczonej powołującej się na korzystny dla niej wyrok Trybunału Konstytucyjnego,

a także to, dlaczego wyrok Trybunału Konstytucyjnego korzystny dla osoby ubezpieczonej może stanowić okoliczność uzasadniająca wznowienie postępowania na podstawie

art. 114 ustawy emerytalnej. Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela to stanowisko.

Trzeba zaznaczyć, że ponowne ustalenie prawa do emerytury i renty w trybie art. 114 ustawy opiera się też po części na dominującym w orzecznictwie poglądzie, że decyzja rentowa nie ma przymiotu powagi rzeczy osądzonej (por. wyroki SN: z dnia 16 września 2009 r., I UK 121/09, LEX nr 537030; z dnia z dnia 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, OSNAPiUS 2002, Nr 17, poz. 419 i z dnia 30 listopada 2000 r., II UKN 79/00, OSNAPiUS 2002, Nr 13, poz. 317 oraz postanowienie SN z dnia 24 marca 2003 r., II UK 393/02, OSNPUSiSP 2004, Nr 9, poz. 163), co oznacza, że np. organ rentowy może podważyć swoją błędną decyzję przyznającą świadczenie "nabyte", pomimo niespełnienia ustawowych warunków powstania uprawnień do emerytury lub renty, a zainteresowany ponownie wystąpić z wnioskiem o to samo świadczenie, którego poprzednio mu odmówiono, jeżeli powołano się na nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji mające wpływ na ustalenie uprawnień ubezpieczeniowych.

Przypomnieć trzeba, że zawarte w skierowanym do ZUS wniosku żądanie odwołującej o wydanie nowej decyzji w związku z wydaniem przez Trybunał Konstytucyjny wyroku

z 6 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt P 20/16 ZUS rozpatrzył jedynie pod kątem spełnienia przesłanek do wznowienia postępowania na podstawie art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego.

ZUS odmówił wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją z 9 września 2014 r., którą przyznano odwołującej prawo do emerytury w powszechnym wieku emerytalnym i obliczono wysokość emerytury, pomniejszając podstawę obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur. W ocenie Sądu Apelacyjnego,

w tym zakresie organ rentowy właściwie rozpoznał żądanie odwołującej. Odwołująca faktycznie nie złożyła wniosku o przeliczenie emerytury z uwzględnieniem stanowiska zawartego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r., P 20/16, w terminie miesiąca od ogłoszenia tego wyroku, jak tego wymaga art. 145a § 2 k.p.a., to jednak od momentu doręczenia jej decyzji z 9 września 2014 r. (przyznającej prawo do emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnej emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej), upłynęło 5 lat, o których mowa w art. 146 § 1 k.p.a. Z tego względu organ rentowy nie mógł - na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. - uchylić kwestionowanej decyzji z 9 września 2014 r. i wydać nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy.

Odwołując się jednak w dalszym ciągu do w pełni podzielanych rozważań Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 lutego 2020 r., stwierdzić należy, że organ rentowy jako profesjonalny organ zajmujący się ustalaniem prawa do świadczeń emerytalnych i ich wysokości powinien szerzej rozpatrzyć żądanie odwołującej niż tylko w zakresie art. 145a i art. 146 § 1 w zw. z art. 151 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego. W świetle przytoczonych powyżej rozważań na tle art. 190 Konstytucji RP stwierdzić należy, że organ powinien wziąć pod uwagę każdy możliwy sposób rozpatrzenia zgłoszonego żądania, w tym również art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym w sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli zachodzą okoliczności wskazane w pkt 1- 6 tego przepisu.

Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym wskazuje, że nie można zgodzić się z poglądem, iż w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznym skutkiem takiego orzeczenia jest wznowienie postępowania w trybie art. 145 k.p.a. w zw. z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Strona ma prawo realizować swoje uprawnienie w możliwie szerokim zakresie, dopuszczalnym przepisami prawa, a organ rentowy ma administracyjny obowiązek stworzyć ku temu warunki. Nie zachodzą żadne przeszkody prawne, by strona w sytuacji zmiany interpretacji prawa, wykorzystując przesłankę błędu organu, wniosła o ponowne ustalenie wysokości świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. W związku z powyższym Sąd Apelacyjny nie przychyła się do argumentacji przedstawionej w przedmiotowym zakresie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2014 r., III UZP 3/13, LEX nr 1455747. Sąd Apelacyjny nie podziela również poglądów wyrażonych w analogicznych sprawach dotyczących przeliczenia emerytur kobiet urodzonych w 1953 roku w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie P 20/16 przez Sąd Apelacyjny w Katowicach (np. w sprawach III AUa 1374/19 i III AUa 1534/19, LEX nr 2758392) oraz przez Sąd Apelacyjny we Wrocławiu (np. w sprawie III AUa 873/19, LEX nr 2773352).

Takie stanowisko zgodne jest zresztą z argumentacją Sądu Najwyższego zawartą w uchwale z 26 listopada 1997 r., II ZP 40/97, wydane wprawdzie na tle ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, ale aktualnej również w odniesieniu do obecnego stanu prawnego. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że błędne ustalenie wysokości świadczenia, niezależnie od przyczyn błędu, zawsze daje podstawę do przeliczenia świadczenia. Wymaga zauważenia, że judykatura traktuje art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto stwierdzenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym ex lege stanem uprawnień emerytalno-rentowych (por. wyroki SN z 25 lutego 2008 r., I UK 249/07, z 22 lutego 2010 r., I UK 247/09, z 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14, postanowienie SN z 20.09.2011 I BU 4/11). Taka niezgodność może zatem powstać również w sytuacji, gdy decyzja o wysokości, czy prawie do świadczenia jest wydana na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Eliminacja tych sprzeczności zawsze stanowi uzasadnienie dla ponowienia postępowania zakończonego prawomocną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną ubezpieczonego.

Na marginesie powyższych rozważań zauważyć należy, że w omawianej sytuacji nie można jednak twierdzić, że organ rentowy w ogóle nie rozpoznał wniosku ubezpieczonej. Wniosek ten został jednak błędnie potraktowany jedynie jako wniosek o wznowienie postępowania na podstawie przepisów k.p.a., a zatem w sposób niekompletny. W ocenie Sądu Apelacyjnego, ***mimo iż organ rentowy oparł decyzję o niepełną podstawę proceduralną, nie zachodziły okoliczności przewidziane w art. 477¹⁰ §2 k.p.c., czyli nie istniały podstawy do przekazania wniosku ubezpieczonej do rozpoznania organowi rentowemu, jako zgłoszonego „nowego” żądania. Podkreślić bowiem należy, że już w chwili złożenia „skargi o wznowienie postępowania” sformułowany był jednocześnie wniosek o ponowne ustalenie wysokości świadczenia.***

Odnosząc się w tym miejscu do zarzutu apelacji orzeczenia przez Sąd I instancji ponad osnovę decyzji, Sąd Apelacyjny wskazuje, że ma oczywiście na względzie, iż w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe - które ma charakter odwoławczy i kontrolny - ogranicza się do sprawdzenia zgodności z prawem decyzji wydanej przez organ rentowy. Badanie takie jest zaś możliwe tylko przy uwzględnieniu stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania decyzji, a więc w chwili ustalania prawa do świadczenia przez organ rentowy. W postępowaniu odwoławczym sąd weryfikuje jedynie ustalenia dokonane przez organ. Przeniesienie sprawy na drogę sądową przez wniesienie odwołania od decyzji organu rentowego ogranicza się zatem do okoliczności uwzględnionych w decyzji, a między stronami spornych, poza tymi okolicznościami spór sądowy nie może zaistnieć. Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że przed sądem wnioskodawca może żądać jedynie korekty stanowiska zajętego przez organ rentowy i wykazywać swoją rację, odnosząc się do przedmiotu sporu objętego zaskarżoną decyzją, natomiast nie może żądać czegoś, o czym organ rentowy nie decydował.

Niemniej jednak, jak trafnie zauważył Sąd Okręgowy w Łomży w wyroku z dnia 25 czerwca 2019 r., III U 203/19, LEX nr 2689320, powyższe założenia w niektórych przypadkach są nieprzydatne. Ustawodawca nie wypowiada się bowiem, jakie orzeczenie należy wydać w sytuacji, gdy wniosek jest rozstrzygnięty, decyzja prawidłowa, ale nie uwzględnia wszystkich przepisów służących do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przed organem rentowym. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Zarówno organ rentowy, jak i strona uważały, że wniosek został rozpoznany, choć decyzja nie zawiera rozstrzygnięcia o przeliczeniu, czy odmowie przeliczenia świadczenia. Wymaganie od strony, aby w takiej sytuacji składała odwołanie od niewydania decyzji o przeliczeniu świadczenia na podstawie art. 477⁹ § 4 k.p.c. byłoby nadużyciem, gdyż wnioskodawczyni jest przekonana, że jej wniosek został załatwiony, a decyzja wydana. Nie można też tracić z pola widzenia, że postępowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest odformalizowane. Wszystkie odwołujące się ubezpieczone, co nie może umykać z pola widzenia sądu orzekającego w sprawie, najczęściej występują bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika, są w wieku podeszłym, nie mają wykształcenia prawniczego.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że zasadniczym celem postępowania sądowego jest merytoryczne rozstrzygnięcie o żądaniach strony, co do których powstał spór. W sprawie z odwołania od decyzji organu rentowego jej treść wyznacza przedmiot i zakres rozpoznania oraz orzeczenia sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 maja 1999 r., II UZ 52/99, OSNAPiUS 2000 nr 15, poz. 601). Należy jednak podkreślić, że rzeczywisty przedmiot rozpoznania stanowi przede wszystkim żądanie (roszczenie) wnioskodawcy (ubezpieczonego). Dlatego też, sąd może rozpoznać merytorycznie żądanie wnioskodawcy, pomimo że treść decyzji organu z żądaniem tym nie koresponduje.

W orzecznictwie przyjmuje się, że w przypadku rozminięcia się wniosku ubezpieczonego inicjującego postępowanie i rozstrzygnięcia organu rentowego, decydujące znaczenie należy nadać żądaniu wnioskodawcy - tak wyrok SN z 2 października 2008 r.; I UK 88/08, wyrok SN z 11 grudnia 2013 r., III UK 15/13; wyrok SA w Szczecinie z 3 lipca 2013 r., III AUa 330/13; wyrok SA w Białymstoku z 7 maja 2013 r., III AUa 1129/12. Jeśli żądanie ubezpieczonego wadliwie

zostanie ocenione przez organ rentowy, to sąd zobowiązany jest rozważyć wszelkie podstawy prawne mogące mieć zastosowanie w stanie faktycznym sprawy, wadliwość oceny żądania przez organ rentowy nie może uniemożliwiać ubezpieczonemu dochodzenia swych racji przed sądem - por. wyrok SN z 28 czerwca 2016 r. I UZ 11/16.

Powołany w apelacji przepis art. 321 k.p.c. wyraża kardynalną zasadę wyrokowania dotyczącą przedmiotu orzekania, według której sąd związany jest żądaniem zgłoszonym przez powoda w powództwie (*ne eat iudex ultra petita partium*), a więc nie może wbrew żądaniu pozwu zasądzić czegoś jakościowo innego albo w większym rozmiarze lub uwzględnić powództwo na innej podstawie faktycznej niż wskazana przez powoda. Zakaz orzekania ponad żądanie oznacza zatem, że o treści wyroku zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym decyduje żądanie strony. Zakaz orzekania ponad żądanie odnosi się albo do samego żądania, albo do jego podstawy faktycznej (por. wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2018 r., I UK 90/17, LEX nr 2553859). Innymi słowy, właściwy przedmiot rozpoznania i wyrokowania przez sąd, wyznacza żądanie strony.

Sąd Najwyższy w szerokich rozważaniach zawartych w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 grudnia 2018 r., I UK 344/17, LEX nr 2586261 - do której pełnej lektury warto odesłać - wyjaśnił, że sąd ubezpieczeń społecznych ocenia zasadność roszczeń odwołującego się, a nie formalną legalność postępowania przed organem rentowym. Chociaż bezpośrednim przedmiotem postępowania jest decyzja organu rentowego, to jednak sąd ubezpieczeń społecznych wyjaśnia istotę sprawy dotyczącą prawa, zobowiązania albo roszczenia strony, co znajduje właściwe zwieńczenie w kompetencji tego sądu do oddalenia odwołania, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia (art. 477¹⁴ § 1 k.p.c.) albo zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczenia co do istoty sprawy - art. 477¹⁴ § 2 k.p.c. W związku z powyższym, zasada, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot rozpoznania sprawy sądowej wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie - art. 477⁹ k.p.c., art. 477¹⁴ k.p.c., nie daje podstaw do twierdzenia, że sąd ubezpieczeń społecznych jest związany materialnoprawną podstawą wskazaną w decyzji organu rentowego. Kontrola zaskarżonej decyzji nie ogranicza się do zbadania prawidłowości kwalifikacji prawnej przyjętej przez organ rentowy, ale polega na zbadaniu materialnoprawnej podstawy rozstrzygnięcia. W rezultacie, sąd ubezpieczeń społecznych nie jest związany błędną kwalifikacją prawną, czy wadliwym uzasadnieniem zaskarżonej decyzji.

Kolejnym argumentem przemawiającym za możliwością orzekania co do istoty sprawy w sytuacji, gdy zaskarżona decyzja w sposób niekompletny rozstrzyga o wniosku ubezpieczonego, na który zasadnie wskazał Sąd Okręgowy w Łomży w uzasadnieniu cytowanego orzeczenia z dnia 25 czerwca 2019 r., jest treść art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. Otóż, w sytuacji, gdy organ rentowy nie wyda decyzji i odwołanie wniesiono w związku z tym, sąd uwzględniając odwołanie zawsze ma możliwość orzeczenia co do istoty sprawy, czyli odnosi się wyłącznie do wniosku ubezpieczonego i żądań w nim zgłoszonych, bo decyzji organu rentowego nie ma. Jasne jest, że przepisy k.p.c. swoją regulacją obejmują oczywiste sytuacje faktyczne, czyli: wydanie decyzji przez organ rentowy (prawidłowej lub nieprawidłowej) bądź niewydanie decyzji. Przepisy k.p.c. nie przewidują przypadku, gdy decyzja jest wydana, ale nie w pełni koresponduje z wnioskiem złożonym w organie rentowym. Należy to potraktować jako lukę prawną i przez analogię zastosować regulację i z art. 477¹⁴ § 3 k.p.c.

i 477¹⁴ § 2 k.p.c. Wydaje się to być konieczne szczególnie w sytuacji, gdy organ rentowy wydał decyzję opartą wyłącznie o przepisy proceduralne np. k.p.a. i nie rozstrzygnął merytorycznie (pozytywnie czy negatywnie) o żądaniu strony, która przecież zgłosiła takie żądanie (tu: o przeliczenie świadczenia). Inna wykładnia prowadziłaby do sytuacji sformułowania wobec odwołującego się wymagań, którym strona często nie byłaby w stanie poddać wobec wysokiego stopnia ich sformalizowania. Ubezpieczony musiałby mieć świadomość, że jego wniosek jest rozstrzygnięty niezupełnie i po odczekaniu dwóch miesięcy wnieść odwołanie na niewydanie decyzji, poddając się ocenie sądu, która wcale nie musiałaby być zbieżna z jego oceną. Sąd może bowiem uznać, że decyzja jest kompletna. Wówczas

ubezpieczony może stracić prawo podważenia wydanej decyzji z uwagi na upływ miesięcznego terminu do wniesienia odwołania. Oczywiście ubezpieczony może złożyć dwa odwołania, trudno jednak wyobrazić sobie u niego taką zapobiegliwość. Konieczność złożenia odwołania od niewydania decyzji w sytuacji, gdy decyzja jest wydana, a jedynie w sposób niekompletny rozstrzyga o żądaniu sformułowanym we wniosku, byłaby nadmierną formalizacją, kompletnie nie przystającą do zasad rządzących postępowaniem w sprawach z zakresu ubezpieczeń, które przecież jest jednak postępowaniem o niskim stopniu sformalizowania. Takie wyśrubowane wymogi mogłyby narazić stronę na brak merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a co za tym idzie mogłyby dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Organ rentowy informuje bowiem wyłącznie o prawie zaskarżenia wydanej decyzji, o innych niuansach procesowych strona nie jest informowana.

Powracając do kwestii konieczności zastosowania w realiach rozpoznawanej sprawy art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wspomnieć wypada, że stanowisko takie Sąd Apelacyjny w Gdańsku prezentował już wcześniej, rozpoznając zażalenia organu rentowego na postanowienia Sądu I instancji przekazujące wnioski ubezpieczonych - kobiet urodzonych w roku 1953 - o wznowienie postępowania i przeliczenie emerytury organowi rentowemu do merytorycznego rozpoznania właśnie na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, co było kwestionowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Jeżeli chodzi o stosowanie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pojawiający się problem prawny, czy instytucja ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości (art. 114 ustawy o emeryturach

i rentach z FUS, ale również art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jest instytucją na tyle specyficzną, odrębną od wznowienia "zwykłego" postępowania administracyjnego, że nie mają do niej w ogóle zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 149 § 1 k.p.a., czy też mimo pewnych odrębności (np. co do przesłanek ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych albo ich wysokości, co wyklucza stosowanie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.) nie ma przeszkód do stosowania do niej przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o wznowieniu postępowania.

W kwestii tej wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, LEX nr 78493. W uchwale tej Sąd Najwyższy wyjaśnił,

że ustawodawca w art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wyposażył organ rentowy w uprawnienie do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości - na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji

w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość (jak również - ust. 1a - jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się,

że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości). Ustawodawca nie używa w omawianym przepisie terminu "wznowienie postępowania", chociaż wskazane podstawy ponownego ustalenia prawa do świadczeń (inaczej: decyzji ostatecznej w rozumieniu k.p.a.) odpowiadają przyczynie wznowienia postępowania administracyjnego z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Uregulowanie z art. 114 ustawy emerytalnej zbliżone jest do rozwiązań przyjętych w przepisach art. 83a ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz. U.

z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.) z tym, że przepis ten w ust. 2 wyraźnie przewiduje, że decyzje 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. Mimo takiego uregulowania Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10 (Biuletyn SN 2011 nr 3, poz. 25) mającej moc zasady prawnej przyjął, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 83a ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w przedmiocie nieważności decyzji przysługuje odwołanie do właściwego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Sąd Najwyższy zwrócił także uwagę, że wydanie lub niewydanie przez organ rentowy na podstawie art. 149 § 1 k.p.a. postanowienia o wznowieniu postępowania dotyczącego ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości w oparciu o art. 114

ust. 1 lub 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS (podobnie w oparciu o art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) jest prawnie indyferentne w postępowaniu sądowym wszczętym przed sądem ubezpieczeń społecznych w wyniku wniesienia odwołania od decyzji organu rentowego wydanej na podstawie art. 114 ust. 1 lub 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stanowi przesłanki wzruszenia decyzji przez sąd ubezpieczeń społecznych, co oznacza, że przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie są przez ten sąd stosowane. W związku z tym, wśród przewidzianych w art. 477⁹ § 3,

art. 477¹⁰ § 2 i art. 477¹⁴ k.p.c. sposobów rozpoznania odwołania przez sąd nie przewidziano stwierdzenia nieważności decyzji organu rentowego, nawet przy odpowiednim stosowaniu art. 180 § 1 k.p.a. Sąd pierwszej instancji albo oddala odwołanie, albo - uznając je za zasadne - zmienia zaskarżoną decyzję (por. np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, LEX nr 604222 albo z dnia 9 lutego 2010 r., I UK 151/09, LEX nr 585708). Formalne wady postępowania przed organem rentowym podobnie jak formalne wady decyzji administracyjnej wydanej przez organ rentowy nie powodują,

co do zasady, jej uchylenia ani stwierdzenia jej nieważności. Sąd ubezpieczeń społecznych ocenia zasadność roszczeń odwołującego się, a nie formalną legalność postępowania

przed organem rentowym. W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych postępowanie sądowe nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego; tylko

w wyjątkowych wypadkach sądowa kontrola decyzji organu rentowego przeprowadzana jest przez pryzmat przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadę posiłkowego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu z zakresu ubezpieczeń społecznych wyrażono w art. 180 k.p.a. Jego treść normatywna z jednej strony oznacza przyznanie pierwszeństwa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisom szczególnym (np. przepisom ustawy o emeryturach i rentach z FUS), z drugiej zaś zwraca uwagę, że postępowanie odwoławcze toczy się, poprzez zastosowanie art. 83 ust. 2 ustawy

o systemie ubezpieczeń społecznych, na zasadach i w trybie określonym w Kodeksie postępowania cywilnego. Z przytoczonych regulacji jednocześnie wynika, że w sprawach

z zakresu ubezpieczeń społecznych pierwszeństwo w zastosowaniu mają przepisy szczególne (np. przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), natomiast przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się wtedy, gdy określonej kwestii nie normują przepisy szczególne.

Za stanowiskiem, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości

w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149

§ 1 k.p.a. przemawiają też motywy uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2011 r.,

III UZP 1/11, LEX nr 842889 oraz uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 grudnia 2005 r.,

II UZP 15/05 (OSNP 2006 nr 17-18, poz. 176). W tej drugiej uchwale, 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, przyjęto 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 (por. druk sejmowy nr 700/02). Projektodawca zmian w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych zwrócił uwagę, że stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 123) w sytuacjach, w których przewidują one podjęcie działań

przez organ wyższego stopnia (wznowienie postępowania, uchylenie decyzji, uznanie decyzji za nieważną, czy zażalenie na postanowienie) nie jest możliwe przy jednoinstancyjnej organizacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. "W związku z tym dodane przepisy art. 83a-83c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mają rozstrzygać te wątpliwości w sposób analogiczny jak to jest przyjęte w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przy uszanowaniu zasady, że każda decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kończąca postępowanie podlega kontroli sądowej, a w sprawach, w których zmiany w decyzjach są zgodne z interesem zainteresowanego, tryb postępowania musi być maksymalnie uproszczony (por. także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2004 r., II UK 250/03, niepublikowany; z dnia 13 maja 2004 r., II UK 359/03, OSNP 2004 nr 24, poz. 425 i z dnia 25 maja 2004 r., III UK 31/04, OSNP 2005 nr 1, poz. 13)".

Także w wyroku z dnia 21 września 2010 r., III UK 94/09 (LEX nr 621346) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że uregulowana w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (uprzednio w art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin) oraz art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych 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.

Mając na uwadze fakt, że w postępowaniu przed organem rentowym stosuje się przepisy procedury administracyjnej, organ ten korzystając z uprawnienia z art. 114 ust. 1 i 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości, zobowiązany jest do realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). W tym celu na organie rentowym spoczywa w myśl art. 61 § 4 k.p.a. obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej z nich. Przepis art. 61 § 4 k.p.a. odnosi się do postępowania administracyjnego prowadzonego zarówno w trybie zwyczajnym, jak i w trybach nadzwyczajnych. Postępowanie w sprawie zakończonej ostateczną decyzją administracyjną zmierzające do wzruszenia tej decyzji, może być prowadzone tylko po wydaniu przez właściwy organ i doręczeniu wszystkim stronom wymaganego przez prawo procesowe zawiadomienia o tym fakcie na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 1989 r. IV SA 339/89, ONSA 1989 nr 1, poz. 50). Zatem treść art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który wyczerpująco reguluje materię ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości oraz zapewnienie czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 k.p.a.) poprzez zawiadomienie o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. - mimo treści art. 124 tej ustawy (odsyłającego do stosowania w sprawach w niej nieuregulowanych do Kodeksu postępowania administracyjnego) - nie uzasadnia wydawania rozstrzygnięcia o wznowieniu postępowania w trybie przepisów rozdziału 12 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jak zostało wyłożone w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2018 r., III UK 153/17, LEX nr 2563524 judykatura traktuje art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto ustalenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym ex lege stanem uprawnień emerytalno-rentowych zainteresowanych (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 25 lutego 2008 r., I UK 249/07, OSNP 2009 nr 11-12, poz. 152; z dnia 22 lutego 2010 r., I UK 247/09, LEX nr 585725; z dnia 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2011 r., I BU 4/11, LEX nr 1101321). Uznaje się, że sprzeczność taka zachodzi zarówno w przypadku decyzji organu rentowego błędnie przyznających świadczenie (potwierdzających prawo do świadczenia) pomimo że prawo do niego nie powstało,

jak i w przypadku decyzji błędnie odmawiających realizacji prawa do świadczenia, przysługującego ubezpieczonemu z mocy prawa oraz decyzji nieprawidłowo ustalających wysokość tego świadczenia. Niezgodność ta może powstać także na skutek popełnionych przez organ rentowy uchybień normom prawa materialnego. Eliminacja tych sprzeczności stanowi uzasadnienie dla ponowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną ubezpieczonego. W ponawianym postępowaniu organ rentowy dąży do ustalenia, czy popełnione uchybienia (przede wszystkim w zakresie prawa materialnego, ale także procesowego) lub przedłożone dowody albo ujawnione fakty mają wpływ na zmianę dokonanych wcześniej ustaleń, od których zależy potwierdzenie uprawnienia ubezpieczonego do określonego świadczenia.

Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny w Białymstoku w uzasadnieniu przywoływanego już wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., III AUa 520/19, LEX nr 2937445, konstrukcja art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS po ostatnich zmianach legislacyjnych wprowadzanych ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 3 kwietnia 2017 r. poz. 715) czyni zadość ochronie prawa do świadczeń, w tym także świadczeń wadliwie nabytych. Nowa bowiem konstrukcja art. 114 w sposób oczywisty wychodzi naprzeciw art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w dniu 20 marca 1952 r. w P. (Dz. U.

z 1995 r. Nr 36, poz. 175), która jak wiadomo obejmuje ochroną również świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Wielokrotnie również w polskich sprawach Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu nieuprawnioną ingerencję w to świadczenie (na niekorzyść ubezpieczonych - ich niewypłacanie lub pozbawienie) traktował jako naruszenie powołanego art. 1 Protokołu do Konwencji. Konsekwencją powyższego orzecznictwa Trybunału była właśnie zmiana ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 3 kwietnia 2017 r. poz. 715) w wyniku której ograniczono arbitralność organu rentowego w odbieraniu świadczeń, choćby nawet wadliwie przyznanych. Istota wprowadzonych do art. 114 ustawy emerytalnej od 18 kwietnia 2017 r. zmian polegała między innymi na wprowadzeniu ograniczeń czasowych co do możliwości wzruszenia decyzji wydanych w sprawie świadczeń emerytalnych lub rentowych (art. 114 ust. 1e ustawy przewiduje okres 3, 5 lub 10 lat w zależności od podstawy wznowienia). Szczególnie istotną zmianą - w kontekście orzecznictwa Trybunału - jest ograniczanie czasowe do wydania decyzji wznowieniowej w zakresie prawa do świadczeń, tj. ograniczenie okresu dopuszczalności jej wydania do 3 lat w przypadku, gdy przyznanie lub ustalenie wysokości świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu rentowego (art. 114 ust. 1e. pkt 3. w zw. z art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy). Nadto, zgodnie z art. 114 ust. 1g ustawy organ rentowy winien, nawet i w tym krótkim okresie, odstąpić od uchylecia lub zmiany takiej (przyznającej świadczenie na skutek błędu lub błędnej, zawyżonej wysokości), jeżeli uchylenie lub zmiana decyzji wiązałyby się z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności. Nie ulega wątpliwości, że te przesłanki zmierzają do zachowania zasady proporcjonalności, której niezachowanie było najczęstszą przyczyną stwierdzenia przez Trybunał naruszenia art. 1 Protokołu nr (...). Przepisy aktualnej konstrukcji art. 114 wznowienia uproszczonego w sprawach z zakresu ubezpieczeń nie tylko chronią ubezpieczonego przed arbitralnością, ale pozwalają też na naprawę różnego rodzaju wad lub uchybień organu zawinionych lub nie, które skutkowały obniżeniem świadczenia ubezpieczeniowego. W takim przypadku możliwość wznowienia zwłaszcza czasowego jej dopuszczalności została mocno poluzowana. O ile bowiem zgodnie z art. 114 ust. 1e. uchylenie lub zmiana decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres:

- 1) 10 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2-4;
- 2) 5 lat - w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5;

3) 3 lat - w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6,

o tyle wedle art. 114 ust. 1f pkt 1 przepisu ust. 1e nie stosuje się w ogóle, jeżeli w wyniku uchylecia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1 osoba zainteresowana nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości. Już ta regulacja znosząca

w istocie czasowość wznowienia w trybie art. 114 FUS na korzyść strony czyniłaby niezrozumiałym organicznie możliwości wznowienia postępowania na podstawie korzystnego wyroku Trybunału terminem 5 letnim z art. 146 k.p.a. Stosując nadto art. 114 ustawy emerytalnej również do wznowienia na korzyść strony nie można nie zauważyć, że regulacje z art.145a i art.146 k.p.a. dotyczą generalnie wszystkich spraw rozpoznawanych

w postępowaniu administracyjnym, a zastosowanie tegoż Kodeksu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w świetle art. 124 FUS ustępuje procedurze ustawy emerytalnej. Zgodnie bowiem z art. 124 FUS w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Trzeba też przypomnieć, iż Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie mocno akcentuje odrębność prawa ubezpieczeń społecznych jako odrębnej gałęzi prawa (por. uzasadnienie uchwały SN 7 sędziów z dnia 21 kwietnia 2010 r. II UZP 1/10 (OSNP 2010 nr 21-22,

poz. 267), a zatem również w obrębie procedury koniecznym jest uwzględnienie specyfiki proceduralnej w tych sprawach wprowadzonej przez ustawodawcę z uwagi na podmiot postępowania w tych sprawach - jakim są ubezpieczeni.

Prawidłowa interpretacja odesłania z art. 124 ustawy emerytalnej w istotnym

w niniejszej sprawie zakresie oznacza, że o ile w sprawach administracyjnych zasadą będzie zastosowanie art. 145a kpa do wznowienia postępowania na skutek orzeczenia Trybunału,

to w sprawach ubezpieczeniowych zastosowanie tego przepisu następuje w zakresie, w jakim nie jest możliwym urzeczywistnienie orzeczenia Trybunału w oparciu o regulację ustawy emerytalnej, a tym w szczególności w trybie art. 114 teźże ustawy.

Jak dalej wywodził Sąd Apelacyjny w Białymstoku, w orzecznictwie ukształtowanym na gruncie art. 114 ustawy podstawę do wznowienia postępowania w tym trybie stanowić może:

* powoływanie przez ubezpieczonego się na nowe okoliczności oraz dowody uzasadniające wznowienie postępowania w trybie tego przepisu i rzutujące na jego prawo

do wnioskowanego świadczenia (wyrok SN z 18 kwietnia 2018 r., III UK 53/17, LEX nr 2515713). Z nowych dowodów muszą oczywiście wynikać nie jakiegokolwiek nieuwzględnione wcześniej okoliczności, ale okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość, tzn. za nowymi dowodami musi stać potencjalna możliwość dokonania innych, mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia ustaleń faktycznych niż te, które weszły

do podstawy faktycznej wyroku, przesądając o oddaleniu odwołania (por. wyrok SN z dnia 19 października 2017 r., II UK 454/16, LEX nr 2408322, i wyrok SA w Katowicach z dnia 21 czerwca 2018 r., III AUa 523/18, LEX nr 2522666);

* błędna wykładnia przepisów prawa przez organ rentowy w wyniku błędnej (ze strony organu rentowego) wykładni przepisów prawa lub błędnego zastosowania przepisów prawa do prawidłowo ustalonego stanu faktycznego, doprowadziły do pozbawienia jednostki możliwości faktycznego korzystania z przysługujących jej z mocy samego prawa świadczeń emerytalnych (wyrok z 3 października 2017 r., I UK 398/16, LEX nr 2401084);

* błędne stwierdzenie przez organ spełnienia przez ubezpieczonego przesłanek prawa do świadczenia, których w istocie nie spełniał (wyrok SN z 4 października 2006 r., II UK 30/06, OSNP 2007/19-20, poz. 289);

* przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (Dz. U. z 2012 r.

poz. 251) eliminującym z polskiego porządku prawnego art. 114 ust. 1a ustawy podstawę wznowienia w trybie art. 114 stanowiła nawet ponowna ocenę tych samych dowodów

(por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2010 r., III UK 2/10, OSNP 2011 nr 21-22, poz. 278, z dnia 7 maja 2009 r., III UK 96/08, niepublikowany). W latach wcześniejszych organ rentowy praktykę wznowienia postępowania w oparciu o ponowną ocenę tych samych dowodów stosował nawet przed wprowadzaniem formalnej niekonstytucyjnej normy

z art. 114 ust. 1a ustawy - do czasu wykluczenia dopuszczalności takiej praktyki uchwałą SN 7 sędziów z dnia 5 czerwca 2003 r. III UZP 5/03 (OSNP 2003/18/442).

W świetle tego co powyżej, rodzi się uzasadnione pytanie - dlaczego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego miałyby być gorzej traktowane niż szereg okoliczności, wyżej wskazanych, które uzasadniają wznowienie w trybie art. 114 ustawy, skoro jednym z celów tego przepisu jest umożliwienie uwzględnienia sytuacji ubezpieczonego zgodnie

z rzeczywistym stanem faktycznym lub prawnym. Byłoby wręcz rzeczą nielogiczną,

aby w sprawach ubezpieczeniowych ustawodawca przyznał prawo do wznowienia (wzruszenia prawomocnej decyzji) w oparciu o relatywnie mniej ważne zdarzenia,

a jednocześnie odmawiał tego prawa w przypadku generalnego zakwestionowania danej normy przez Sąd Konstytucyjny, bowiem normy postępowania administracyjnego przewidują ograniczenie czasowe 5 lat (art. 146 § 1 k.p.a.) na uchylenie decyzji od dnia doręczenia (ogłoszenie decyzji) - co z reguły uniemożliwi lub utrudni osobie ubezpieczonej skorzystanie z korzystnego dla niej orzeczenia Trybunału.

Z tych przyczyn Sąd Apelacyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stoi

na stanowisku, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego korzystny dla ubezpieczonego może stanowić okoliczność uzasadniającą wznowienie postępowania co do ponownego ustalenia wysokości świadczenia w oparciu o art. 114 ustawy emerytalnej.

Przedstawione wyżej stanowisko co do zastosowania przepisu art. 114 ustawy

z 17 grudnia 1998 r. do przeliczenia emerytury kobiet urodzonych w (...) r. wyraził też Sąd Apelacyjny w Białymstoku w sprawie III AUa 683/19, a także III AUa 631/19.

Na marginesie powyższych rozważań, Sąd Apelacyjny zwraca również uwagę

na rozważania zawarte w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie o sygn. akt K 5/11, LEX nr 1112548. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach

i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Istotne dla niniejszej sprawy są natomiast rozważania Trybunału w kwestii wzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej, także z odwołaniem do orzecznictwa ETPC, np. w do sprawy Moskal przeciwko Polsce.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego w rozpoznawanej sprawie podstawą wzruszenia prawomocnej decyzji, wydanej przy zastosowaniu niekonstytucyjnego przepisu art. 25

ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS, powinien być konkretnie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a nie - jak uznał Sąd I instancji - art. 114 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy.

W tym zakresie Sąd Apelacyjny w pełni utożsamia się z wywoдем prawnym przeprowadzonym przez Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 27 lutego 2020 r.,

III AUa 461/19, LEX nr 2923459. Sąd Apelacyjny wskazał mianowicie, że zgodnie

z art. 124 ustawy emerytalnej w sprawach o świadczenie określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. A przy tym, zgodnie z art. 9 k.p.a. organy administracji publicznej są obowiązane

do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych

i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamości prawa

i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Przepisy procedury administracyjnej w art. 145 i nast. służą generalnie wzruszeniu prawomocnej decyzji wydanej m.in. w oparciu o akt normatywny uznany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego

za niezgodny z Konstytucją, a zatem do wznowienia pierwotnie zainicjowanego postępowania, uchylenia decyzji i ponownego, merytorycznego rozstrzygnięcia w odniesieniu do pierwotnego żądania, a nie żądania zawartego we wniosku o wznowienie postępowania. Ich zadaniem jest wyeliminowanie z obrotu prawnego nieprawidłowej decyzji wydanej z naruszeniem prawa i ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie, tak jakby tej decyzji nie było, czyli w istocie sprawa wraca do punktu wyjścia, którym było złożenie wniosku w zakresie którego wydano decyzję następnie zaskarżoną skargą o wznowienie postępowania. Natomiast ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w art. 114 ust. 1 wprowadziła instytucję swoistego wznowienia postępowania przez stworzenie możliwości ponownego ustalenia świadczenia,

tak co do prawa, jak i wysokości mimo istnienia w tym względzie prawomocnej decyzji i jedynie w odniesieniu na przyszłość, bez reaktywacji pierwszorzadowego żądania.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy, na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie w ww. orzeczeniu zwrócił uwagę, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt P 20/16 ma charakter interpretacyjny, tj. nie usuwa on z porządku prawnego wskazanego przepisu art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach, lecz przypisuje tej normie określone znaczenie prawne, tak by przepis nie naruszał Konstytucji. Wyznacza zatem określony kierunek interpretacji, a taki stan oznacza błąd organu, bowiem organ dotychczas interpretował przepis niezgodnie z Konstytucją. Nieprawidłowa interpretacja przepisu, mieści się w kategorii szeroko rozumianego błędu organu, w znaczeniu art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za błąd organu uznaje się każdą obiektywną wadliwość decyzji (teoria tzw. obiektywnej błędności decyzji) niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, czy też np. wadliwej legislacji - patrz wyrok SN z 4 października 2018 r., III UK 153/17.

Analizując pojęcie błędu w rozumieniu wskazanym wyżej Sąd Apelacyjny w Szczecinie trafnie zwrócił też uwagę na charakter prawny instytucji, jaką jest organ rentowy - Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z art. 66 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Zakład jest państwową jednostką organizacyjną, nadzór nad zgodnością działań Zakładu z obowiązującymi przepisami sprawuje minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, a w zakresie prowadzonej działalności określonej ustawą, Zakładowi przysługują środki prawne właściwe organom administracji państwowej. Z tej regulacji prawnej wynika, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych, jakkolwiek posiada osobowość prawną, nie jest samodzielnym podmiotem obrotu gospodarczego, kierującym się prawami rynku, lecz w powierzonym ustawowo zakresie, stanowi swoistą emanację władzy państwowej. Nie budzi żadnych wątpliwości, że Zakład realizuje wyłącznie politykę społeczną organów władzy państwowej oraz strategię lokacji środków państwowych

w system zabezpieczenia społecznego i w tym względzie nie ma żadnej samodzielności decyzyjnej. Stąd prosty wniosek, że jeżeli władza państwowa dopuszcza się deliktu legislacyjnego, co zostaje potwierdzone wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego to prawne skutki takiej sytuacji obciążają władzę, a skoro Zakład jest swoistą formą prawną tego rodzaju władztwa w zakresie realizacji polityki społecznej, to również jest obarczony skutkami błędnej legislacji.

Również w ocenie Sądu Apelacyjnego rozpoznającego niniejszą sprawę charakter prawny instytucji, jaką jest Zakład powinien być uwzględniany przy definiowaniu prawnego podjęcia błędu, którego stwierdzenie pozwoli na zakwestionowanie prawomocnej decyzji Zakładu opartej na delikcie legislacyjnym.

Jak już wyżej wspomniano judykatura traktuje art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto ustalenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym ex lege stanem uprawnień emerytalno-rentowych zainteresowanych (por. wyroki SN z 25 lutego 2008 r.,

I UK 249/07, z 22 lutego 2010 r., I UK 247/09, z 9 grudnia 2015 r., I UK 533/14, postanowienie SN z 20.09.2011 I BU 4/11). Nie ulega wątpliwości, że taka niezgodność może powstać w sytuacji, gdy decyzja o wysokości, czy prawie do świadczenia jest wydana

na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Eliminacja tych sprzeczności zawsze stanowi uzasadnienie dla ponownego postępowania zakończonego ostateczną decyzją organu rentowego, której rozstrzygnięcie jest niezgodne z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną ubezpieczonego. Wydanie decyzji z naruszeniem prawa, co przecież sam ZUS stwierdził

w zaskarżonej decyzji, należy zakwalifikować jako błąd organu rentowego czyli podstawę przeliczenia świadczenia z art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy podkreślenia wymaga, że wniosek

o ponowne przeliczenie wysokości świadczenia przyznanego prawomocną decyzją, które to świadczenie wskutek przeliczenia będzie wyższe od dotychczas otrzymywanego, może być złożony w każdym czasie, a to z uwagi na treść art. 114 ust. 1f pkt 1 ustawy emerytalnej, który stanowi, że przepisu ust. 1e (zgodnie z którym uchylenie lub zmiana decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął wskazany okres 3, 5,

lub 10 lat) nie stosuje się, jeżeli w wyniku uchylenia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1 osoba zainteresowana nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości. Sytuacja taka zachodzi w niniejszej sprawie, albowiem zawsze emerytura w wieku powszechnym obliczona na podstawie art. 26 FUS bez pomniejszenia o sumę kwot pobranych wcześniejszych emerytur będzie świadczeniem wyższym od emerytury wyliczonej przez organ rentowy z przedmiotowym pomniejszeniem.

Jak już wyżej wyjaśniono, w ocenie Sądu Apelacyjnego, w stanie faktycznym sprawy zaskarżona decyzja nie rozstrzygała w kompleksowy sposób wniosku ubezpieczonej, która

w istocie domagała się ponownego obliczenia emerytury z wyłączeniem niekonstytucyjnej regulacji art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Organ rentowy potraktował wniosek wyłącznie jako żądanie wznowienia postępowania administracyjnego, podczas gdy powinien był rozważyć to żądanie w pierwszej kolejności na gruncie przepisów ustawy emerytalnej.

Jak wynika z powyższych rozważań, zdaniem Sądu Apelacyjnego wniosek ubezpieczonej, niezależnie od rozważenia przesłanek do wznowienia postępowania w trybie procedury administracyjnej, podlegał rozpoznaniu także na podstawie art. 114 ust. 1

pkt 6 ustawy emerytalnej. Skoro organ stwierdził, że z powodu upływu ustawowego

5-letniego terminu nie było podstaw do administracyjnego wznowienia postępowania

w zakresie wniosku o przyznanie emerytury w wieku powszechnym rozpoznanej decyzją

i odmówił uchylenia tej decyzji, ale jednocześnie stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa, to obowiązkiem organu było rozważenie zasadności żądania ubezpieczonej w przedmiocie merytorycznego rozstrzygnięcia o prawie do przeliczenia nieprawidłowo obliczonej emerytury również w trybie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

W rezultacie błędu organu, zakwestionowana decyzja powinna była obejmować także kwestię ponownego ustalenia wysokości emerytury na podstawie art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej i w efekcie emerytura ubezpieczonej podlega ponownemu przeliczeniu,

bez pomniejszania jej wysokości o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, a więc z wyłączeniem niekonstytucyjnej regulacji zawartej w art. 25 ust. 1b ustawy z 17 grudnia 1998 r.

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Wobec powyższego, zaskarżone rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego, który zmienił decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 26 września 2019 r. w ten sposób, że przyznał ubezpieczonej prawo do wypłaty emerytury bez odliczania kwot pobranych emerytur uznać należy za prawidłowe.

Odniesić się należy do daty, od której należy wypłacić uprawnionej podwyższone świadczenia. Data ta zależna jest od podstawy prawnej, na której zostanie oparta decyzja przyznająca prawo do podwyższenia świadczenia. W przypadku przyjęcia jako podstawy

art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, termin wypłaty wynika z art. 133 tejże ustawy. Jeśli natomiast na skutek skargi uprawnionego dojdzie do wznowienia postępowania administracyjnego przed organem rentowym i uchylecia pierwotnej decyzji stanowiącej

o przyznaniu prawa, ale z naruszeniem konstytucyjnych reguł, to taka bezprawna decyzja zostanie usunięta z obrotu prawnego i w sensie prawnym nie będzie istniała. Sprawa proceduralnie wróci więc na etap rozpoznania pierwszorazowego wniosku o przyznanie świadczenia. Organ będzie rozpoznawał ten pierwszorazowy wniosek od początku

i ze wszystkimi skutkami prawnymi wynikającymi ze jego złożenia, ale na gruncie aktualnego stanu prawnego spowodowanego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. O terminie wypłaty tak ustalonego świadczenia będzie więc decydowała data złożenia pierwszorazowego wniosku, a nie data złożenia skargi o wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania. Po uwzględnieniu skargi o wznowienie postępowanie to traci bowiem znaczenie procesowe, a sprawa cofa się do czynności, która zainicjowała postępowanie zakończone decyzją uchyloną, na skutek skargi o wznowienie (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 27 lutego 2020 r., III AUa 461/19, LEX nr 2923459).

Sąd Apelacyjny podkreśla, że wobec stwierdzenia w rozpoznawanej sprawie błędu organu rentowego, tak obliczoną emeryturę należało przyznać za 3 lata wstecz, a to z uwagi na brzmienie art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym w razie ponownego ustalenia przez organ rentowy prawa do świadczeń lub ich wysokości, przyznane lub podwyższone świadczenia wypłaca się, poczynając od miesiąca, w którym powstało prawo do tych świadczeń lub do ich podwyższenia, jednak nie wcześniej niż za okres 3 lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc, o którym mowa w pkt 1, jeżeli odmowa

lub przyznanie niższych świadczeń były następstwem błędu organu rentowego lub odwoławczego (por. uchwała SN z 26 listopada 1997 r. III ZP 40/97).

Sąd Apelacyjny nie miał jednak podstaw do weryfikacji wyroku w tym zakresie na korzyść ubezpieczonej (Sąd I instancji błędnie przyznał ubezpieczonej prawo do przeliczenia emerytury dopiero od daty wniosku, tj. od 17 września 2019 r.), ponieważ wnioskodawczyni nie złożyła apelacji. Apelacja pochodziła jedynie od organu rentowego,

a zatem sąd obowiązywała procesowa zasada reformationis in peius. Przepis art. 384 k.p.c. stanowi, że sąd nie może uchylić lub zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej apelację, chyba że strona przeciwna również wniosła apelację. Ubezpieczona ma jednakże możliwość złożyć przed organem rentowym wniosek o wypłatę wyrównania świadczenia za okres sprzed daty określonej wyrokiem Sądu I instancji, i to już od 1 września 2016r., albowiem jej emerytura na nowo przeliczona, zgodnie z wyrokiem TK jest świadczeniem korzystniejszym od emerytury wcześniejszej.

Sąd Apelacyjny nie stwierdził podstaw do zmiany zaskarżonego wyroku Sądu

I instancji w zakresie stwierdzenia odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji.

Wskazać należy, że prawo do odsetek z tytułu opóźnienia w przyznawaniu

i wypłacaniu świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych reguluje art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U.

z 2016 r. poz. 963). Zgodnie z tym przepisem jeżeli Zakład Ubezpieczeń Społecznych

- w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych lub świadczeń zleconych do wypłaty na mocy odrębnych przepisów albo umów międzynarodowych - nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest obowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie określonych przepisami prawa cywilnego. Nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie ponosi odpowiedzialności.

W korelacji z powyższą normą pozostaje przepis art. 118 ust. 1 i ust. 1a ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1383). Zgodnie z przedmiotowym uregulowaniem organ rentowy wydaje decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji. Wyjaśnienie okoliczności niezbędnej do wydania decyzji oznacza natomiast dokonanie czynności mającej na celu ustalenie stanu faktycznego, czyli przeprowadzenie dowodów i ich ocenę (por. wyrok SN z 21 kwietnia 2009 r., I UK 345/08, OSNP 2010, Nr 23-24, poz. 293). Obowiązek świadczenia odsetek po stronie ZUS powstaje zatem w przypadku, gdy organ rentowy miał możliwość ustalenia prawa do świadczenia lub jego wypłaty w określonej wysokości, a nie wykonał swego obowiązku mimo upływu 30 dni od chwili powzięcia koniecznych wiadomości.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym powołanych przepisów nie można interpretować w oderwaniu treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r. w sprawie P 11/07, który rozstrzygał o zgodności art. 118 ust. 1a z Konstytucją.

W uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przez pojęcie "wyjaśnienie ostatniej niezbędnej okoliczności" z art. 118 ust. 1a należy rozumieć wyjaśnienie ostatniej okoliczności koniecznej do ustalenia samego istnienia prawa wnioskodawcy do świadczenia. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że wydanie przez organ rentowy niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej wypłaty świadczenia, w sytuacji, gdy było możliwe wydanie decyzji zgodnej z prawem, w szczególności gdy ubezpieczony wykazał wszystkie przesłanki świadczenia oznacza, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy ponosi odpowiedzialność, choćby nie można było mu zarzucić niestaranności w wykładni i zastosowaniu prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 159/04 (OSNP 2005 r. Nr 19, poz. 308). Dzień doręczenia prawomocnego orzeczenia sądu, w razie gdy prawo do świadczenia zostało ustalone przez sąd, nie jest jedynym możliwym początkiem biegu terminu wydania przez organ rentowy decyzji w sprawie ustalenia prawa do świadczenia i wypłaty tego świadczenia. Początek biegu tego terminu można wskazać wcześniej. Byłby to dzień, w którym organ rentowy mógł ustalić to prawo, gdyby działał prawidłowo. Na gruncie dotychczasowych przepisów zasadą było, iż organ rentowy w praktyce uznawał, że 30-dniowy termin wydania decyzji w sprawie świadczenia i jego wypłaty w razie, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone przez sąd biegnie zawsze od dnia doręczenia mu prawomocnego orzeczenia sądu niezależnie od tego, co sprawiło, że to sąd, a nie organ rentowy, ustalił prawo. W wypadku, gdy opóźnienie w ustaleniu prawa do świadczenia było spowodowane okolicznościami, za które odpowiada organ rentowy, termin ten będzie liczony od dnia, w którym organ rentowy, gdyby działał prawidłowo, powinien był ustalić prawo do świadczenia.

W podobny sposób Sąd Najwyższy interpretuje art. 118 ust. 1 tej ustawy. W wyroku z dnia 25 stycznia 2005 r., I UK 159/04 (OSNP 2005, Nr 19, poz. 308) Sąd Najwyższy przyjął, że wydanie przez organ rentowy niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej wypłaty świadczenia w sytuacji, gdy było możliwe wydanie decyzji zgodnej z prawem, zwłaszcza gdy ubezpieczony wykazał wszystkie przesłanki świadczenia, oznacza, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy ponosi odpowiedzialność, choćby nie można było mu zarzucić niestaranności w wykładni

i zastosowaniu prawa. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy podniósł też, że gdy organ rentowy w chwili wydania zaskarżonej decyzji miał wszystkie potrzebne dane pozwalające na wydanie decyzji zgodnej z prawem, a po stronie ubezpieczonego nie występował obowiązek wykazania żadnych innych okoliczności uzasadniających jego wnioski, to dla obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie w wypłacie świadczenia nie mogą mieć znaczenia okoliczności dotyczące przebiegu postępowania sądowego, zwłaszcza gdy w tym postępowaniu nie ustalono żadnych nowych przesłanek wypłaty świadczenia, których wykazanie ciążyło na ubezpieczonym, a które nie były znane (nie mogły być znane) organowi rentowemu. W rezultacie, jeżeli organ rentowy nie wypłaci świadczenia w terminie 30-dniowym od daty faktycznego wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania przez organ rentowy decyzji, a następnie - w wyniku przeprowadzonego postępowania odwoławczego - okaże się, że w tej dacie zostały już faktycznie wyjaśnione wszystkie okoliczności niezbędne do wydania takiej decyzji, to wówczas organ rentowy obowiązany jest do wypłaty także stosownych odsetek od tego świadczenia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 2004 r., III UA 1/04).

Sąd Apelacyjny podkreśla, że w niniejszej sprawie stwierdzenie odpowiedzialności organu rentowego za nieustalenie ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji dotyczy zaskarżonej decyzji z 26 września 2019 r. Jest to odpowiedzialność wynikająca

z nierozpoznania przez organ rentowy wniosku ubezpieczonej w oparciu o prawidłową podstawę prawną, jaką jest art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS,

lecz nieuprawnionego ograniczenia rozpoznania przedmiotowego wniosku jedynie do kwestii wznowienia postępowania na podstawie przepisów k.p.a. Podkreślić należy, że zaskarżona decyzja wydana została już po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie o sygn. akt P 20/16, co więcej - wydana została w związku z tymże orzeczeniem. W związku z powyższym nie ma wątpliwości, że było ono już znane organowi rentowemu,

a zatem pozwany miał możliwość wydania orzeczenia zgodnego z prawem. W dacie wydania zaskarżonej decyzji wiadomym było, że skutki zastosowania przepisu art. 25 ust. 1b ustawy

o emeryturach i rentach z FUS, jako sprzecznego z Konstytucją, powinny być usunięte. Organ rentowy powinien zatem zastosować wszelkie środki, aby usunąć stan niezgodny

z obowiązującym prawem, w szczególności - zastosować art. 114 i art. 133 ustawy

o emeryturach i rentach z FUS. Brak merytorycznego rozpoznania żądania ubezpieczonej, pomimo jednoczesnego stwierdzenia wydania decyzji z 7 kwietnia 2014 r. z naruszeniem prawa, niewątpliwie uzasadnia odpowiedzialność organu na podstawie art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Mając powyższe na uwadze, uznając zaskarżone orzeczenie za odpowiadające prawu i nie znajdując podstaw do uwzględnienia apelacji pozwanego organu, Sąd Apelacyjny

na podstawie art. 385 k.p.c. w związku z art. 374 k.p.c. apelację oddalił, o czym orzekł jak w sentencji wyroku.

SSA Daria Stanek SSA Lucyna Ramlo SSA Małgorzata Gerszewska