

Sygn. akt III U 476/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 października 2019r.

Sąd Okręgowy w Suwałkach III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący:	SSO Danuta Poniatowska
Protokolant:	st. sekr. sądowy Marta Majewska-Wronowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 października 2019r. w Suwałkach

sprawy **J. Z.**

przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

o uchylenie decyzji wydanej z naruszeniem prawa

w związku z odwołaniem J. Z.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B.

z dnia 15 kwietnia 2019 r. znak (...)

1. **oddala odwołanie;**

2. **przekazuje Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. do rozpoznania w trybie art. 114 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t. jedn. Dz. U. z 2018r., poz. 1270 ze zm.) wniosek J. Z., który wpłynął do organu rentowego 1 kwietnia 2019r. o przeliczenie emerytury, z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019r. sygn. akt P 20/16.**

Sygn. akt III U 476/19

UZASADNIENIE

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. na wniosek J. Z. o przeliczenie emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. postanowieniem z 15.04.2019 r. wznowił postępowanie w sprawie zakończonej decyzją z 22.10.2013 r. znak (...). Następnie decyzją z 15.04.2019 r. odmówił uchylenia decyzji z 22.10.2013 r. znak (...) i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu wskazano, że zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a., uchylenie decyzji z powodu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić, jeżeli od dnia uchylenia decyzji upłynęło pięć lat. W takim przypadku, zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz

wskazuje okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Ponieważ od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji upłynęło pięć lat, nie jest możliwe jej uchylenie.

W odwołaniu od tej decyzji J. Z. domagała się przeliczenia emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r.

W odpowiedzi na odwołanie organ rentowy wnosił o jego oddalenie. Wskazał, iż podstawą rozstrzygnięcia były przepisy art. 146 § 1, art. 151 § 2 ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.) i powtórzył uzasadnienie zaskarżonej decyzji

Sąd ustalił, co następuje:

Decyzją z 30 czerwca 2008 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. przyznał J. Z. urodzonej (...) emeryturę poczynając od (...)r. tj. od osiągnięcia wieku (znak: (...)). Do ustalenia podstawy wymiaru emerytury przyjęto: przeciętną podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne z 20 lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia ze wskaźnikiem podstawy wymiaru 47,78 % i kwotą bazową 2.275,37 złotych. Do ustalenia wysokości emerytury uwzględniono 21 lat i 1 miesiąc okresów składkowych. Kolejnymi decyzjami emeryturę tę przeliczano i rozliczano w związku z zatrudnieniem oraz waloryzowano.

Na wniosek J. Z. z 16 września 2013 r., decyzją z 22.10.2013 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w B. przyznał J. Z. urodzonej (...) emeryturę poczynając od 1 października 2013 r. tj. od osiągnięcia wieku emerytalnego (znak: (...)). Wysokość emerytury została obliczona zgodnie z zasadami określonymi w art. 26 ustawy z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania decyzji (tj. Dz.U. z 2009 r. Nr 153, poz.1227 ze zm.). Kwota składek zewidencjonowanych na koncie z uwzględnieniem waloryzacji została zsumowana z kwotą zwaloryzowanego kapitału początkowego. Od otrzymanej kwoty odjęto sumę kwot pobranych emerytur po uwzględnieniu kwoty wypłaconego wyrównania i podzielono ją przez średnie dalsze trwanie życia.

Emerytura przyznana tą decyzją została zawieszona, ponieważ była świadczeniem mniej korzystnym od pobieranej dotychczas.

Sąd zważył, co następuje:

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16 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 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.

Należy przypomnieć, że 1 stycznia 2013 r. weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637; dalej: ustawa nowelizująca). Zgodnie z art. 1 pkt 6 lit. b ustawy nowelizującej, do art. 25 ustawy o FUS wprowadzono ust. 1a-1c. W nowym art. 25 ust. 1b ustawy o FUS zawarto zmodyfikowaną regułę obliczania emerytury przysługującej ubezpieczonym w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W myśl nowych zasad wysokość tego świadczenia, stanowiącą waloryzowane składki na ubezpieczenie oraz zwaloryzowany kapitał początkowy, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot już pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. W efekcie sytuacja prawna osób, które uzyskały przed 1 stycznia 2013 r. prawo do tzw. wcześniejszej emerytury, ale do tego momentu nie osiągnęły jeszcze powszechnego wieku emerytalnego, uległa zmianie. Polegała ona na tym, że w momencie przechodzenia na tzw. wcześniejszą emeryturę obowiązywały inne reguły ustalania wysokości przyszłej emerytury powszechnej. Reguły te zmieniono od 1 stycznia 2013 r., ponieważ od tego momentu ustawodawca wprowadził mechanizm potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych przy ustalaniu kwoty świadczenia przysługującego po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego.

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wskazał, że wprowadzenie do ustawy o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 r. 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 wpłynie 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 r. 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.

Trybunał, dokonując oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, uwzględnił zasadnicze zmiany systemu emerytalnego, jakie dokonały się w wyniku reformy z 1999 r. Wziął pod uwagę nowe zasady gromadzenia kapitału i rozliczania realizacji uprawnień emerytalnych (konsumpcji zgromadzonego kapitału). Zmiana sposobu obliczania świadczenia emerytalnego polegająca na zastąpieniu formuły zdefiniowanego świadczenia formułą zdefiniowanej składki oznaczała, że przyszłe świadczenie przyznawane po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego będzie uzależnione od wysokości składek ubezpieczonego, a więc od kwoty oszczędności zgromadzonych na jego indywidualnym koncie. Od chwili wejścia w życie reformy emerytalnej było wiadomo, że wysokość przyszłej emerytury powszechnej będzie ustalana w odniesieniu do kwoty zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na indywidualnym koncie ubezpieczonego, zwaloryzowanego kapitału początkowego (składek odprowadzanych przez państwo przed 1999 r.) oraz średniego dalszego trwania życia osoby ubezpieczonej.

Na tym tle Trybunał uwzględnił także regulacje o tzw. przejściowym charakterze, które miały łagodzić skutki wprowadzenia reformy dla niektórych grup ubezpieczonych. Jedną z nich były osoby urodzone w latach 1949-1968, które mogły przejść na wcześniejszą emeryturę na starych zasadach, jeżeli spełniły warunki określone w art. 46 ust. 1 ustawy o FUS.

W świetle tego przepisu „Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wnioski o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa; 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”. Natomiast art. 29 ust. 1 ustawy o FUS ustalał przesłanki nabycia tzw. emerytury w niższym wieku: „Ubezpieczeni urodzeni przed dniem 1 stycznia 1949 r., którzy nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 ust. 2 i 3, mogą przejść na emeryturę: 1) kobieta – po osiągnięciu wieku 55 lat, jeżeli ma co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo jeżeli ma co najmniej 20-letni okres składkowy i nieskładkowy oraz została uznana za całkowicie niezdolną do pracy(...)”.

Z uwagi na określenie przez ustawodawcę terminu końcowego (31 grudnia 2008 r.), do którego należało spełnić powyższe przesłanki, z uprawnienia tego mogły skorzystać tylko kobiety urodzone do końca 1953 r. Przepis nie objął mężczyzn, gdyż nie mogli osiągnąć wieku emerytalnego 60 lat w powyższym terminie.

Na tle nowych uregulowań wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości 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 uzyskać 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.

Oceniając konstytucyjność zaskarżonego przepisu, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma ustalone i ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Sprowadza się ono do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby „nie stawało się (...) swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nim następstwa” (zob. m.in. wyroki TK z: 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134, cz. III, pkt 5.2.1; 12 maja 2015 r., sygn. P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62, cz. III, pkt 8.3).

Ocena naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wiąże się zawsze z ustaleniem, czy oczekiwania formułowane przez adresatów prawa w stosunku do wprowadzonych zmian były racjonalnie uzasadnione. Trybunał wyrażał to wielokrotnie, wskazując, że należy zbadać, „na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione”. W ślad za tym Trybunał podkreślał, że jednostka „musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych” (zob. m.in. wyroki TK z: 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16, cz. III, pkt 4.1; 13 listopada 2012 r., sygn. K 2/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 121, cz. III, pkt 6). Jednostka nie może racjonalnie oczekiwać, że system prawa pozostanie niezmienny, w tym również, że dotyczące jej zmiany nie będą dla niej niekorzystne. Może natomiast żądać, aby wprowadzenie ewentualnych zmian nie następowało w sposób arbitralny, a więc nie było nieuzasadnione i zaskakujące.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, 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. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, 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. Jeżeli w tym systemie ustawodawca zrobił wyjątek w stosunku do pewnej grupy kobiet, to w takich okolicznościach sama świadomość pozostawania w uprzywilejowanej sytuacji oraz znajomość nowych zasad systemu emerytalnego opartego na kapitalizacji składek nie oznacza powinności liczenia się z możliwością objęcia tej grupy osób nowymi uregulowaniami. Podejmowanie decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę nie może wiązać się z pozostawianiem w niepewności co do ukształtowania ich sytuacji prawnej w przyszłości, jeżeli jest konsekwencją decyzji podjętych w oparciu o obowiązujący stan prawny. Rozpoczęcie realizacji prawa do wcześniejszej emerytury, która bezpośrednio wpływa na wysokość emerytury powszechnej – w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa – stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny „reguł gry” w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach wskazanych w ustawie. Nie będzie tym samym pułapką dla tych, którzy w zaufaniu do obowiązującego

prawa, określającego w dodatku horyzont czasowy wypłacanych świadczeń i zasad ich realizacji, skorzystali ze swoich uprawnień.

Nie oznacza to oczywiście, że ustawodawca w uzasadnionych okolicznościach nie może dokonywać reform, zmieniając na niekorzyść dotychczasowe rozwiązania. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w 1999 r., kiedy ustawodawca dokonał zasadniczej reformy systemu emerytalnego. Wtedy należało się spodziewać nawet drastycznie niekorzystnych zmian. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na stopniowe wygaszanie „przywilejów” i pozostawił w pewnych obszarach wybór ubezpieczonym, oczywiście po spełnieniu określonych warunków, powinien do momentu „skonsumowania” tych uprawnień utrzymać te same reguły gry. Inaczej kształtuje się swoboda regulacyjna ustawodawcy w zakresie normowania świadczeń przyszłych, które nie są jeszcze realizowane, a inaczej w zakresie uprawnień, które już są realizowane, w szczególności w sytuacji gdy chodzi o uprawnienia wzajemnie ze sobą powiązane, tj. jeżeli realizacja jednego z uprawnień wpływa na ukształtowanie elementów uprawnienia z nim powiązanego. Skoro ustawodawca wprowadził możliwość skorzystania z korzystniejszych regulacji, wskazując jednocześnie horyzont czasowy realizacji uprawnień, jego obowiązkiem było zagwarantowanie wypłaty świadczeń w tym okresie.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wprowadzając zmiany, ustawodawca powinien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji. 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 r. Ustawodawca, dokonując zmian regulacji wobec kobiet urodzonych w 1953 r., 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 r.

Dlatego 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.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że skutkiem wyroku 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. Z powszechnego charakteru wyroków TK, 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.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił też, że **w orzecznictwie TK, 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/A/2004, poz. 35). 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. 401⁽¹⁾ ustawy z dnia 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 dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) w związku z art. 124 ustawy o FUS. 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 (por. wyrok TK z 7 września 2006 r., sygn. SK 60/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 101).

W ostatniej części uzasadnienia punktu 5. Skutki wyroku, Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że cytowane przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają jednak specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku TK w konkretnych wypadkach.

Prawo ubezpieczeń społecznych nie przewiduje wprost możliwości wznowienia postępowania przed organem rentowym na skutek wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. W tej sytuacji, stosownie do treści art. 123 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 300 ze zm.), zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, przewidujące możliwość wznowienia postępowania administracyjnego na skutek wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z art. 145a § 1 k.p.a. można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja. W tej sytuacji skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 145a § 2 k.p.a.).

Odnosząc treść cytowanego przepisu do okoliczności faktycznych rozpoznawanej sprawy, należy uznać, że ubezpieczona J. Z. zachowała termin do wniesienia skargi o wznowienie postępowania administracyjnego przed organem rentowym. Wniosek o przeliczenie emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. sygn. akt P 20/16, który został ogłoszony w Dzienniku Ustaw RP z 21 marca 2019 r. pod pozycją 539, J. Z. wniosła 1.04.2019 r., a więc w terminie określonym ustawą. Dlatego postanowieniem z 15.04.2019 r. organ rentowy wznowił postępowanie w sprawie zakończonej decyzją z 22.10.2013 r. znak (...). Następnie decyzją z 15.04.2019 r. odmówił uchylenia decyzji z 22.10.2013 r. znak (...) i stwierdził jej wydanie z naruszeniem prawa.

Decyzja w tym zakresie jest prawidłowa. Zgodnie z art. 146 § 1 k.p.a., uchylenie decyzji z powodu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja, nie może nastąpić, jeżeli od dnia uchylenia decyzji upłynęło pięć lat. W takim przypadku, zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a., organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazuje okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji. Ponieważ od dnia doręczenia zaskarżonej decyzji upłynęło pięć lat, nie jest możliwe jej uchylenie.

W odwołaniu od tej decyzji J. Z. wskazała, że domaga się przeliczenia emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. Nie kwestionowała upływu pięciu lat od doręczenia decyzji, ani nie kwestionowała innych podstaw wydanej decyzji. Powołała się na zbyt długie oczekiwanie na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego oraz na możliwość zastosowania art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Dlatego zaskarżona decyzja z 15.04.2019 r. jest prawidłowa i w tym zakresie należało odwołanie oddalić na podstawie art. 477¹⁴ § 1 k.p.c. (pkt 1 wyroku).

W ocenie Sądu istnieje jednak rozbieżność między wnioskiem ubezpieczonej a treścią decyzji organu rentowego. Wniosek J. Z. z 1.04.2019 r. dotyczy przeliczenia emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. Nie zawiera wskazania w jaki sposób, na podstawie jakich przepisów organ rentowy ma tego dokonać. Jednak już odwołanie powołuje się na konkretny przepis ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Należy podkreślić, że organ rentowy ma obowiązek działania na korzyść ubezpieczonych i zastosowania najkorzystniejszych obowiązujących przepisów. Istotne jest też, że sam Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o

FUS. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku TK w konkretnych wypadkach.

Zdaniem Sądu, w niniejszej sprawie **istnieją podstawy do ponownego ustalenia prawa w oparciu o art. 114 ustawy o FUS**. Jego treść jest następująca:

1. 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:

1) 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;

2) decyzja została wydana w wyniku przestępstwa;

3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;

4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie;

5) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność;

6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego.

1a. (utracił moc)

1b. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 decyzja może zostać uchylona lub zmieniona również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a uchylenie lub zmiana decyzji są niezbędne do zapobieżenia poważnej szkodzie dla interesu publicznego.

1c. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 można uchylić lub zmienić decyzję także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

1d. O wszczęciu postępowania z urzędu w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji, o której mowa w ust. 1, organ rentowy zawiadamia niezwłocznie osobę zainteresowaną.

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.

1f. Przepisu ust. 1e nie stosuje się, jeżeli:

1) w wyniku uchylenia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1 osoba zainteresowana nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości;

2) uchyleniu lub zmianie podlega decyzja o ustaleniu kapitału początkowego, który nie został uwzględniony do obliczania wysokości emerytury ustalonej prawomocną decyzją.

1g. Organ rentowy odstępuje od uchylenia lub zmiany decyzji, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, 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.

2. Jeżeli prawo do świadczeń lub ich wysokość ustalono orzeczeniem sądu, organ rentowy w przypadkach określonych w ust. 1:

- 1) wydaje we własnym zakresie decyzję przyznającą prawo do świadczeń lub podwyższającą ich wysokość;
- 2) występuje do właściwego sądu ze skargą o wznowienie postępowania, gdy z dokonanych ustaleń wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub świadczenia przysługują w niższej wysokości;
- 3) wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli.

Zastosowanie w tej sprawie znajdzie art. 114 ust.1 pkt 1 i ust. 1f pkt 1 ustawy o FUS. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS 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 wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowi w ocenie Sądu nową okoliczność, o której mowa we wskazanym przepisie.

W ocenie Sądu zaskarżona decyzja, chociaż prawidłowa, nie rozstrzygała o całości żądania wnioskodawczyni. Organ rentowy nie rozstrzygnął o możliwości przeliczenia emerytury, chociaż w ocenie Sądu był do tego zobowiązany, zarówno wnioskiem, treścią odwołania, jak też obowiązkiem działania na korzyść ubezpieczonego.

W tym miejscu należy powołać się na postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. I UZ 54/15, w którym stwierdzono, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu rentowego nie jest związany czy to wadliwą, czy to nieadekwatną do istoty roszczeń ubezpieczonego podstawą prawną zaskarżonej decyzji organu rentowego. Jeżeli zatem organ rentowy wydał decyzję w oparciu o błędną, niewłaściwą podstawę prawną, to sąd ubezpieczeń społecznych, rozpoznając sprawę, nie może powołać się na związane taką podstawą prawną zaskarżonej decyzji. Byłoby to bowiem zaprzeczenie funkcji jurysdykcyjnej sądu. Ponadto, skoro sąd drugiej instancji nie jest związany błędną podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy przyjętą przez sąd pierwszej instancji, to tym bardziej sąd ubezpieczeń społecznych nie może być związany niewłaściwą kwalifikacją prawną przyjętą przez organ rentowy. Sąd ubezpieczeń społecznych ma zatem prawo przyjąć, na podstawie okoliczności towarzyszących złożeniu wniosku, jakie przepisy należy zastosować w tej sprawie.

W odwołaniu J. Z. wносиła o przeliczenie emerytury z powołaniem się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. w sprawie sygn. akt P 20/16. Żądanie to było wprawdzie zgłoszone organowi rentowemu, ale brak decyzji w zakresie przeliczenia emerytury zgodnie z art. 114 ust.1 pkt 1 i ust. 1f pkt 1 ustawy o FUS. W ocenie Sądu, w związku z wnioskiem odwołującej z 1.04.2019 r., organ rentowy zobowiązany był wydać decyzję o przeliczeniu emerytury - pozytywnej, bądź negatywnej - o odmowie przeliczenia, od której wnioskodawczyni przysługiwałoby odwołanie do sądu zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego, a nie zastosowanymi przez organ rentowy przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, których nie stosuje się, rozpoznając odwołania od decyzji ZUS przed sądami powszechnymi.

W tym miejscu należy wskazać, że sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych są rozpoznawane w postępowaniu odrębnym przewidującym szczególne uregulowania. W sprawach tych droga sądowa rozpoczyna się - po zakończeniu postępowania administracyjnego przed organem rentowym - wniesieniem odwołania od decyzji tego organu. Oznacza to, że dochodzenie przed sądem ubezpieczeń społecznych prawa do świadczenia, które nie było przedmiotem decyzji organu rentowego, jest niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 477¹⁰ § 2 k.p.c. jeżeli ubezpieczony zgłosił nowe żądanie, dotychczas nierozpoznane przez organ rentowy, sąd przyjmuje to żądanie do protokołu i przekazuje go do rozpoznania organowi rentowemu. Podobnie należy postąpić z wnioskiem zawartym w piśmie procesowym. Wprawdzie wniosek o przeliczenie emerytury nie jest nowym żądaniem, ale niewątpliwie nie został rozpoznany przez organ rentowy na podstawie art. 114 ust.1 pkt 1 i ust. 1f pkt 1 ustawy o FUS, możliwym do zastosowania w niniejszej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 477¹⁰ § 2 k.p.c. stosowanym odpowiednio, orzekł jak w pkt 2 wyroku.