

Sygn. akt IV U 1046/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 października 2019 r.

Sąd Okręgowy w Zielonej Górze, IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

w składzie:

Przewodniczący: sędzia Bogusław Łój

Protokolant: sekretarz sądowy Joanna Dejewski vel Dej

po rozpoznaniu w dniu 17 października 2019 r. w Zielonej Górze

sprawy z odwołania **W. D.**

od decyzji **Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z.**

z dnia 26.04.2019 r. znak (...)

o wysokość emerytury

zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że uchyla decyzję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. z dnia 04.04.2013 r.

(znak (...)) i zobowiązuje pozwanego do ponownego ustalenia prawa wnioskodawczyni W. D. do emerytury z wieku powszechnego,

bez pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury, przewidzianego art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

SSO Bogusław Łój

Sygn. akt IV U 1046/19

UZASADNIENIE

Ubezpieczona W. D., wniosła odwołanie od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Z. z dnia 26.04.2019 r., znak (...), na mocy której organ rentowy stwierdził wydanie decyzji z dnia 26.03.2014 r. z naruszeniem prawa i odmówił jej uchylenia z uwagi na upływ pięciu lat od jej doręczenia.

Nie zgadzając się z przedmiotową decyzją, ubezpieczona W. D. wniosła o jej zmianę i przeliczenie wysokości emerytury zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6.03.2019 r., bez pomniejszania jej o sumę kwot pobranych wcześniej emerytur.

Organ rentowy wniósł o oddalenie odwołania, wskazując że art. 145a w zw. z art. 146 §1 k.p.a. stanowi jedyną podstawę do wznowienia postępowania w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego i uchylenia decyzji administracyjnej (co dotyczy również wyroku z dnia 6.03.2019 r., sygn. akt P 20/16) i w tym zakresie wyłącza stosowanie art. 114 ustawy emerytalnej. Zdaniem Zakładu, wobec braku uregulowania w ustawie emerytalnej kwestii wznowiania postępowań w związku z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, zastosowanie znajduje reguła z art. 124 tej ustawy, zgodnie z którym w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ta ustawa stanowi inaczej. W przypadku odwołującej od dnia doręczenia decyzji z 26.03.2014 r., upłynęło ponad 5 lat, a zatem

minął termin przedawnienia, określony w przepisie art. 146 § 1 k.p.a., co skutkuje wyłączeniem możliwości uchylenia tejże decyzji.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Ubezpieczona W. D., urodzona (...), wnioskiem z dnia 07.01.2008 r. ubiegała się o ustalenie prawa do wcześniejszej emerytury. Prawomocną decyzją z dnia 4.04.2008 r. przyznano jej prawo do emerytury w obniżonym wieku na mocy art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej, począwszy od 08.03.2008 r., tj. od miesiąca, w którym złożyła wniosek.

Odwołująca w dniu 07.02.2013 r. wystąpiła z wnioskiem o przyznanie emerytury w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Decyzją z dnia 04.04.2013 r., organ rentowy przyznał ubezpieczonej prawo do emerytury od 08.03.2013 r., tj. od osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Wysokość świadczenia została obliczona zgodnie z art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Z mocy art. 25 ust. 1b tej ustawy podstawa obliczenia świadczenia została pomniejszona o sumę kwot pobranych emerytur w obniżonym wieku w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Po dokonanych potrąceniu obliczona emerytura wynosiła 1652,49 zł i okazała się niższa od dotychczas wypłacanej ubezpieczonej emerytury w obniżonym wieku obliczonej na dotychczasowych zasadach - zgodnie z art. 53 ustawy. Dlatego też organ emerytalny zawiesił wypłatę emerytury z art. 26 i poinformował o wypłacie dotychczasowej emerytury, określonej decyzją ustalającą wysokość emerytury w obniżonym wieku jako świadczenia korzystniejszego. Decyzja ta została wysłana ubezpieczonej w dniu 05.04.2013 r.

Wobec ogłoszenia w dniu 21.03.2019 r. wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6.03.2019 r. (P 20/16), pismem z dnia 23.04.2019 r. ubezpieczona wystąpiła ze skargą o wznowienie postępowania powołując się na art. 145a ustawy z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Wniosła o przeliczenie jej emerytury bez dokonywania potrącenia sumy kwot pobranych emerytur, zakwestionowanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Postanowieniem z dnia 26.04.2019 r. organ rentowy wznowił postępowanie w sprawie po czym wydał zaskarżoną decyzję dnia 26.04.2019 r.

/okoliczności niesporne, ustalone na podstawie akt organu rentowego/

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie w stanie faktycznym niespornym w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia.

I.

Zaskarżona decyzja została wydana na skutek wniosku o wznowienie postępowania, na podstawie art. 145a k.p.a.

Istotnym jest jednak, że dla sądu nie jest wiążącą podstawa prawna tak wskazana we wniosku, jak i stanowiąca podstawę rozstrzygnięcia decyzją.

Obowiązkiem sądu – podobnie jak uprzednio organu rentowego – jest natomiast orzeczenie o merytorycznej zasadności żądania (dostatecznie wyrażonej woli/oczekiwaniu wnioskodawcy) z uwzględnieniem wszystkich możliwych do zastosowania regulacji prawnych.

Zwrócić należy też uwagę, że wskazana we wniosku podstawa prawna żądania została niejako narzucona przez pozwanego na skutek wprowadzenia druku wniosku do wykorzystania przez osoby znajdujące się w takiej sytuacji jak wnioskodawczyni, jednakże – w ocenie sądu – zawierającego podstawę prawną nieadekwatną do tej sytuacji.

Sąd ubezpieczeń społecznych ocenia jednak 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 zwięźczenie w kompetencji tego sądu do oddalenia odwołania, jeżeli nie ma

podstaw do jego uwzględnienia albo zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części i orzeczenia co do istoty sprawy (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2010 r., II UK 336/09, LEX nr 604222; z dnia 8 maja 2012 r., II UK 240/11, OSNP 2013 nr 7-8, poz. 98, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 221/10, LEX nr 1124107; z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 38/11, LEX nr 1124106; z dnia 23 listopada 2011 r., III UK 10/11, LEX nr 1124105 oraz uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2011 r., I UZP 3/10, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 233).

Sąd ubezpieczeń społecznych nie jest związany błędną kwalifikacją prawną, czy wadliwym uzasadnieniem zaskarżonej decyzji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2017 r., I UK 220/17, OSNP 2018 Nr 8, poz. 109). Znaczenie ma treść rozstrzygnięcia, a podnoszona przez organ rentowy podstawa prawna (lub jej brak) nie niweczy merytorycznej oceny decyzji przez sąd. Przeciwnie stanowisko pozostaje w opozycji do funkcji jurysdykcyjnej sądu (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 października 2008 r., I UK 88/08, OSNP 2010 nr 7-8, poz. 100).

Występowanie w postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych funkcji kontrolnej i rozpoznawczej implikuje konieczność rozważenia ich wpływu na rozstrzygnięcie sądowe. Pierwsza funkcja została ograniczona jedynie do materialnoprawnej oceny legalności decyzji administracyjnej. Druga została zdeterminowana przedmiotem i zakresem decyzji organu rentowego. W rezultacie, postępowanie sądowe względem postępowania administracyjnego jest z jednej strony jego kontynuacją, zaś z drugiej, nie można pominąć jego odmienności. Funkcja rozpoznawcza postępowania sądowego zawiera w sobie element odrębności i niezależności od wcześniejszego rozstrzygnięcia organu rentowego. Rolą sądu ubezpieczeń społecznych nie jest zatem wskazywanie uchybień i niedociągnięć organu rentowego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie o sytuacji prawnej ukształtowanej wcześniej w decyzji administracyjnej. Prowadzi to do wniosku, że niepewność co do podstawy prawnej, na której oparł się Zakład Ubezpieczeń Społecznych (albo posłużenie się przez organ rentowy błędną podstawą prawną), nie wstrzymuje materialnoprawnej kontroli sądu, jeśli z treści decyzji można odczytać intencję rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2019 r., I UK 416/17).

II.

Inspiracją dla zgłoszenia przez wnioskodawczynię analizowanego w sprawie żądania był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (P 20/16), którym stwierdzono, 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.

Trybunał Konstytucyjny wywiódł, 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 stanowionej 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. (...) 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. (...)

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. (...)

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. Nie ma tu znaczenia fakt, że miały one świadomość kapitałowego charakteru nowych regulacji, które będą podstawą ustalania wysokości emerytury kolejnych roczników. Jeżeli w tym systemie ustawodawca zrobił wyjątek w stosunku do pewnej grupy kobiet, to w takich okolicznościach sama świadomość pozostawiania 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.

Korzystniejsze uregulowanie zasad ustalania wysokości świadczeń emerytalnych dla tych kobiet w stosunku do osób z późniejszych roczników objętych reformą emerytalną nie może być zatem argumentem za pogorszeniem ich sytuacji prawnej w drodze wprowadzenia nowych przepisów zmieniających te zasady już po przejściu na wcześniejszą emeryturę i rozpoczęciu realizacji uprawnień. Ustawodawca, zmieniając unormowania, naraził kobiety z rocznika 1953 na niekorzystne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Nie mogły bowiem przewidzieć, że świadczenie pobrane w ramach wcześniejszej emerytury będzie pomniejszało podstawę emerytury powszechnej.

Trzeba (...) odróżnić sytuację, w której uprawnienia (przywileje) zmienia się, ogranicza czy nawet odbiera na przyszłość, od sytuacji, w której "reguły gry" zmienia się w trakcie realizacji uprawnień w taki sposób, że uprzednio podjęte decyzje okazują się mieć niekorzystny wpływ na ukształtowanie kolejnych uprawnień, a ubezpieczeni nie mogli przewidzieć takiej zmiany w momencie podejmowania decyzji.

W takich właśnie okolicznościach dokonano zmiany regulacji uprawnień kobiet urodzonych w 1953 r. Skorzystały one z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, nie mając świadomości, że w przyszłości ustawodawca zmodyfikuje zasady ustalania wysokości emerytury w ten sposób, że skonsumowanie świadczeń na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów wpłynie niekorzystnie na ich ukształtowanie w przyszłości. Kobiety urodzone w 1953 r. rozpoczęły realizację swojego uprawnienia i pobierały świadczenie, znając wynikające stąd skutki prawne. Wiedziały, że objęte zostały odrębnymi zasadami ustalania wysokości emerytury powszechnej i że świadczenia wypłacane w ramach tego uprawnienia nie wpłyną na zasady ustalania wysokości emerytury powszechnej. W momencie rozpoczęcia realizacji uprawnień, świadczenia w ramach wcześniejszej emerytury i emerytury powszechnej nie były ze sobą powiązane w taki sposób, że realizacja pierwszego powodowała zmniejszenie podstawy emerytury powszechnej. (...)

Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., 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 (por. wyrok TK z 19 listopada 2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157).

Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasu i przewiduje ich konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana tego stanu oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach obywatel nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji, w sposób, który nie wywrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień. (...)

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.”

III.

Nie budzi wątpliwości, że wnioskodawczyni jest osobą, dla uprawnień której cytowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma znaczenie, bowiem jest ona kobietą z rocznika 1953, była uprawniona do emerytury wcześniejszej, o której mowa w art. 46 w zw. z art. 29 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a podstawę obliczenia jej emerytury z wieku powszechnego pomniejszono o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur, w oparciu o niekonstytucyjną regułę z art. 25 ust. 1b tejże ustawy.

Oczywiście wcale nie musi być tak, że świadczenie obliczone bez zastosowania tego pomniejszenia będzie korzystniejsze, niż np. emerytura wcześniejsza, czy inne świadczenie, do którego ubezpieczona hipotetycznie może być uprawniona. Chodzi jednak o to, aby stworzyć możliwość ponownego ustalenia co do wysokości prawa do emerytury z wieku powszechnego w oparciu o stan prawny zgodny z Konstytucją.

IV.

Kluczowymi dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy są wskazania Trybunału Konstytucyjnego, ujęte w uzasadnieniu powołanego wyroku, co do jego skutków.

Otóż Trybunał wywiódł, że skutkiem tego 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.

Jak wielokrotnie podkreślano 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). (...)"

Trybunał wskazał co prawda, że „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. Dodał jednak, że „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).”

Co decydujące, jednocześnie wywiódł, że „wskazane wyżej 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.”

Sam wyrok Trybunału wskazuje więc, że generalnie podstawą dla wzruszenia prawomocnych decyzji administracyjnych jest art. 145a k.p.a., jednakże dla przywrócenia stanu konstytucyjności, należy pojęcie wznowienia postępowania traktować szerzej, niż tylko jako instytucję wznowienia, regulowaną przepisami danej procedury, a do tego Trybunał zwrócił uwagę na specyfikę i zakres stosowania procedury administracyjnej w postępowaniu o świadczenia z ubezpieczeń społecznych.

Gdyby przyjąć za prawidłowy pogląd pozwanego organu rentowego zawarty w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, to zastosowanie tego przepisu pozostawałoby w oczywistej sprzeczności z treścią wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności z zawartymi w jego uzasadnieniu zaleceniami, a mianowicie, że skutkiem tego 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 u.f.u.s. 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. C.) Jak stwierdził Trybunał w badanej sprawie 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 k.p.a. w związku z art. 124 u.f.u.s. 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.

V.

Zgodnie z art. 124 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 ze zm.) w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa ta stanowi inaczej.

Ustawa emerytalna zaś przewiduje szczególny tryb postępowania wznowieniowego, co wyklucza dopuszczalność zastosowania w takim wypadku przepisów k.p.a.

Na potwierdzenie tej tezy powołać można chociażby wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 25 września 2013 r. (III AUa 1750/12), w którym wywiedziono, że od decyzji emerytalno-rentowych w toku instancji administracyjnej nie przysługuje żaden środek odwoławczy, stąd z mocy art. 16 § 2 k.p.a. decyzje te mają charakter ostateczny od daty ich wydania. Tymczasem wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie cytowanego przez organ rentowy art. 145 k.p.a. dotyczy decyzji „ostatecznych”, jak wyraźnie stanowi ten przepis. Dlatego z istoty rzeczy przepis ten nigdy nie może być podstawą nadzwyczajnej weryfikacji „prawomocnych” decyzji emerytalno-rentowych. Podstawą wzruszenia takiej prawomocnej decyzji może być tylko art. 114 ustawy emerytalnej. W art. 145a k.p.a. przewiduje się możliwość wznowienia postępowania, gdy organ orzekł decyzją na podstawie normy prawnej uznanej przez Trybunał za niezgodną z Konstytucją. Nie ma takiej wyraźnej podstawy do wzruszenia decyzji emerytalno-rentowej, która uprawomocniła się wskutek niewniesienia od niej odwołania (por. Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz red. Beata Gudowska, dr hab. Krzysztof Ślebzak, 2013, Wydawnictwo: C. H. Beck).

Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej, 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 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 na ich wysokość.

W uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi wywiedziono, iż w orzecznictwie przyjmuje się jednolicie, że pod pojęciem „okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji”, o których mowa w art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej, rozumieć należy też niezgodność z Konstytucją danej normy prawnej, która stanowiła podstawę wydania decyzji (por.: Renata Babińska „Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych”, 2007 r.).

Sąd Apelacyjny wskazał, że do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocną decyzją emerytalną lub rentową w ogóle nie stosuje się skargi o wznowienie postępowania administracyjnego i artykułu 145 k.p.a., a strona nie jest ograniczona żadnym terminem. W każdym czasie może wystąpić do organu rentowego o ponowne rozpoznanie sprawy na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej. Wznawiać postępowanie rentowe można wielokrotnie i w każdym czasie. Jest to instytucja prawa ubezpieczenia społecznego, która reguluje w sposób odrębny - szczególnie i korzystający z pierwszeństwa w stosunku do przepisów k.p.c. i k.p.a. - przesłanki ponownego ustalania prawa do emerytury i jej wysokości. (por. Inetta Jędrasik - Jankowska, Karina Jankowska „Prawo do emerytury”, LexisNexis, Warszawa 2011).

Tezy takie wyraził też Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 czerwca 2011 r. (III UZP 1/11; OSNP 2012/5-6/68) wywodząc, że wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego jest prawnie indyferentne dla sądu rozpatrującego odwołanie, bo art. 114 zawiera autonomiczną i odrębną regulację instytucji ponownego rozpoznania sprawy, która nie jest instytucją wznowienia postępowania administracyjnego. Także w uchwale z dnia 13 grudnia 2005 r. (II UZP 15/05, OSNP 2006, nr 17-18, poz. 176) w odniesieniu do analogicznego do art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej rozwiązania przewidzianego w art. 83a ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 300), Sąd Najwyższy przyjął, że przepisy o ponownym rozpoznaniu sprawy (nie o wznowieniu postępowania) stanowią *leges speciales* w zakresie, w jakim wznowienie postępowania regulowane jest przez Kodeks postępowania administracyjnego.

VI.

Akceptując powyższe, stwierdzić należy, że w oparciu o art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej istnieje możliwość, a więc także obowiązek po stronie organu rentowego, wzruszenia (na wniosek lub z urzędu) decyzji wydanej w sprawie emerytalnej lub rentowej, również z powodu późniejszego uznania niezgodności z Konstytucją normy prawnej, stanowiącej podstawę rozstrzygnięcia tą decyzją.

Złożenie wniosku w tym trybie, jak i rozstrzygnięcie z urzędu, o ile działa na korzyść ubezpieczonego (art. 114 ust. 1f), nie jest ograniczone żadnym terminem i nastąpić może w każdym czasie. W szczególności nie znajduje ono ograniczeń wynikających z art. 145a § 2 k.p.a., czy z art. 146 § 1 k.p.a.

Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się właśnie do idei jaka przyświeca zasadzie z art. 114 ust. 1f ustawy emerytalnej, mianowicie takiej, że w przypadku pojawienia się nowych okoliczności mających wpływ na prawo lub jego wymiar, ubezpieczony nie może być czasowo ograniczony w możliwości zmiany na swoją korzyść zakresu uprawnień emerytalno-rentowych, nawet prawomocnie ustalonych.

W konsekwencji, mając na uwadze wytyczne Trybunału Konstytucyjnego ujęte w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 marca 2019 r., organ rentowy postąpił wadliwie upatrując podstaw ponownego rozstrzygnięcia w art. 145a k.p.a. i odmawiając przywrócenia stanu konstytucyjnego z uwagi na upływ terminu dla skutecznego wznowienia postępowania w tym trybie.

W ocenie sądu, organ rentowy – kierując się wskazaniem Konstytucji i zasadami ogólnym wynikającymi z art. 6 do 12 k.p.a – powinien zrealizować naruszone uprawnienie ubezpieczonej z urzędu, a skoro tego nie uczynił, winien zakwalifikować żądanie ponownego ustalenia wysokości świadczenia, jako znajdujące oparcie w art. 114 ust. 1 ustawy emerytalnej.

VII.

Z tych względów, na podstawie art. 477¹⁴ § 2 k.p.c., odwołanie ubezpieczonej uwzględniono i zobowiązano pozwanego do ponownego ustalenia prawa wnioskodawczyni do emerytury w wieku powszechnym bez pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur, czyli z pominięciem reguły wynikającej z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w zakresie w jakim został on uznany za niekonstytucyjny.