t. LXV, nr 11/2024 DOI 10.33226/0032-6186.2024.11.7

Adw. dr Tomasz Smoliński
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-3540-3200
e-mail: tomaszsmol@o2.pl

Wpływ „błędu organu" przy wydawaniu decyzji dotyczącej zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa" na możliwość wznowienia postępowania i uzyskania wyrównania świadczenia

The impact of an "error of the authority" in issuing a decision on pension provision for officers performing "service for a totalitarian state" on the possibility of reopening the proceedings and obtaining compensation for the benefit

Streszczenie
Celem artykułu jest ukazanie stanowisk orzecznictwa w przedmiocie wpływu „błędu organu" przy wydawaniu decyzji dotyczącej zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa" na możliwość wznowienia postępowania i uzyskania wyrównania świadczenia. Zasadnicza teza artykułu, ukształtowana w oparciu o analizę stanowisk orzecznictwa, sprowadza się do stwierdzenia, że pojęcie „błędu organu" pojmowane jest w orzecznictwie niejednolicie, zaś w sposób bezpośredni wpływa na możliwość skutecznego wnioskowania o wyrównanie świadczenia sprzed jego niezasadnego obniżenia. Analiza zagadnienia pozwala wysnuć pogląd, zgodnie z którym wznowienie postępowania wskutek zaistnienia „błędu organu" powinno stanowić wystarczającą podstawę wyrównania świadczenia wnioskodawcy sprzed jego niezasadnego obniżenia. Brak jest przy tym wypracowanego jednolitego stanowiska orzecznictwa, w tym na płaszczyźnie orzecznictwa Sądu Najwyższego. Racjonalne zaś wydaje się stanowisko, iż samo wznowienie postępowania wskutek zaistnienia błędu organu wymu-

Abstract
The aim of the article is to present the positions of the jurisprudence on the impact of the "error of the authority" in issuing a decision on the pension provision of officers performing "service for a totalitarian state" on the possibility of reopening the proceedings and obtaining compensation for the benefit. The main thesis of the article, formed on the basis of an analysis of the positions of the case law, boils down to the statement that the concept of "error of the authority" is understood in the case law in a non-uniform way, and directly affects the possibility of effective application for compensation of the benefit from before its unjustified reduction. An analysis of the issue allows us to conclude that the reopening of the proceedings as a result of an "error of the authority" should constitute a sufficient basis for compensating the applicant's performance from before its unjustified reduction. At the same time, there is no development of a uniform position of jurisprudence, including at the level of the Supreme Court's jurisprudence. It seems reasonable to take the position that the very reopening of the proceedings as a result of the occurrence of an error of the authority

creative commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska

sza niejako przyjęcie, że błąd ten zaistniał, a tym samym zachodzą przesłanki do wyrównania świadczenia sprzed wniosku o wznowienie postępowania, oczywiście w sytuacji gdy wnioskodawca posiadał uprawnienia do tego świadczenia przed dniem złożenia wniosku o wznowienie.

Słowa kluczowe
błąd organu; służba na rzecz totalitarnego państwa; wznowienie postępowania; świadczenie emerytalne; świadczenie rentowe

forces the assumption that the error occurred, and thus there are prerequisites for compensation of the performance from before the application for reopening of the proceedings, of course in a situation where the applicant was entitled to this benefit before the date of filing the application for reopening.

Keywords
error of the authority; service for a totalitarian state; resumption of proceedings; retirement benefit; disability benefit

JEL: K55

Uwagi wprowadzające

Zagadnienie dotyczące oceny zgodności ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, Dz.U. poz. 2270 (dalej: ustawa o zmianie ustawy zaopatrzeniowej), w oparciu o przepisy której dokonano zakwalifikowania służby w danych jednostkach cywilnych, instytucjach wojskowych i innych formacjach w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. jako służby na rzecz totalitarnego państwa, z przepisami Konstytucji RP[1], jak i normami prawa międzynarodowego[2], było już przedmiotem zarówno oceny orzecznictwa, jak i literatury przedmiotu (Tyska, Smoliński, 2022, s. 33–43).

W większości przypadków (zob. Kacprzak, 2024) sądy powszechne orzekały, że odwołania od decyzji obniżających świadczenia były zasadne, w szczególności wskutek błędnej wykładni pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa" dokonywanej przez organ emerytalno – rentowy, bądź odmiennej oceny konstytucyjności przyjętych przez polskiego ustawodawcę rozwiązań i ich zgodności z aktami prawa międzynarodowego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 17 grudnia 2020 r., III AUa 101/20, LEX nr 3164441).

Obok ogromnej rzeszy osób, które odwołały się od decyzji obniżających świadczenia, były również osoby, które – najprawdopodobniej z uwagi na swój wiek – zaniechały złożenia odwołania. Bardzo często osoby, którym obniżano świadczenia, były powyżej 80-ego roku życia i z uwagi na brak zaufania do władz państwowych oraz brak nadziei na uzyskanie korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia swojej sprawy, bądź z powodu nieznajomości prawa i konieczności złożenia odwołania, takiego odwołania nie składały. Na tę kwestię zwrócił uwagę pośrednio również Sąd Apelacyjny w Białymstoku, który wskazał, że „w kontekście ponownego zmniejszenia świadczeń emerytalno – rentowych w aspekcie wspomnianego art. 1 Protokołu Nr (...) do Konwencji nie może być też bez znaczenia, że radykalizm obecnej ustawy oparty o odpowiedzialność zbiorową dotyczy osób już o 10 lat starszych (w stosunku do poprzedniej zracjonalizowanej ustawy docenionej przez ETPCz), często schorowanych, będących w wieku zaawansowanym, w ostatniej fazie życia, nierzadko umierających w toku swoich zawisłych postępowań" (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 17 grudnia 2020 r., III AUa 101/20, LEX nr 3164441 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 11 lutego 2021 r., III AUa 885/20, LEX nr 3160152).

Wobec jednakże pojawiającego się korzystnego dla odwołujących się emerytów i rencistów[3] orzecznictwa sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, osoby, które pierwotnie zaniechały odwołania się od decyzji obniżającej, postanowiły podjąć próbę odzyskania świadczenia w wysokości sprzed jego obniżenia. W tym przypadku osoby te stanęły przed dylematem, czy skierować do organu wniosek o ponowne przeliczenie emerytury bądź renty z pominięciem przepisów dotyczących obniżenia świadczenia za czas „służby na rzecz totalitarnego państwa", czy skorzystać z mechanizmu wznowienia postępowania zakończonego decyzją obniżającą świadczenie. Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że nie ma większych różnic w tym, jak świadczeniobiorca sformułuje swój wniosek. W pierwszym przypadku pojawił się jednakże dylemat, czy organ w ogóle może wydać ponowną decyzję z uwagi na fakt, że poprzednia decyzja stała się prawomocna, a nadto czy świadczeniobiorca będzie mógł odzyskać jakiekolwiek wyrównanie swojego świadczenia za lata, kiedy było ono niezasadnie obniżone. Jakkolwiek można przyjąć, że organ powinien na skutek złożonego wniosku ponownie dokonać przeliczenia świadczenia (bądź odmówić ponownego przeliczenia świadczenia, co jednakże otwiera stronie prawo do złożenia odwołania do sądu powszechnego) i nie stoi temu na przeszkodzie fakt nieodwołania się od poprzedniej decyzji, bowiem w takim przypadku nie zachodzi *res iudicata* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2018 r., I FSK 107/17, LEX nr 2611501). W konsekwencji należałoby uznać, że w takim przypadku ewentualne wyrównanie świadczenia zostałoby dokonane dopiero od dnia złożenia wniosku o ponowne przeliczenie emerytury bądź renty.

W innym świetle jawi się zaś sytuacja, w której świadczeniobiorca składa wniosek o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją obniżającą świadczenie. Inne są jednakże przesłanki ku temu, aby móc taki wniosek skutecznie skierować. W tym przypadku będzie można podjąć próbę uzyskania wyrównania świadczenia za okres sprzed złożenia wniosku o wznowienie postępowania.

Podstawy wznowienia postępowania zakończonego prawomocną decyzją

Na gruncie art. 33 ust. 1 pkt 1 – 6 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1121 ze zm. (dalej: ustawa zaopatrzeniowa) ustawodawca wprowadził katalog przesłanek umożliwiających domaganie się uchylenia lub zmiany decyzji organu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu[4].

Osoby dążące do wznowienia postępowania w sprawie obniżenia świadczenia emerytalnego lub rentowego dokonanego z uwagi na niezasadne zakwalifikowanie służby jako służby „na rzecz totalitarnego państwa", najczęściej powołują się na błąd organu emerytalnego, który skutkował błędnym obniżeniem świadczenia. Poza podstawą w postaci błędu organu, świadczeniobiorcy powołują się na fakt, że w dacie wydania decyzji istniały dowody, które nie były brane pod uwagę przez organ przy wydawaniu decyzji, a istniały w dacie jej wydania, zaś ich prawidłowa ocena prowadziłaby do wniosku o niezasadności obniżania świadczenia.

Przedmiotowego błędu świadczeniobiorcy dopatrują się przede wszystkim w rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem zgromadzenia pełnego materiału dowodowego (uzyskania pełnych akt z Instytutu Pamięci Narodowej), który powinien stanowić podstawę ustaleń faktycznych będących podstawą rozstrzygnięcia organu. Drugiej zaś postaci błędu organu świadczeniobiorcy upatrują w błędnej wykładni prawa materialnego, a mianowicie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa", która legła u podstaw wadliwej decyzji, przy czym zakwalifikowanie błędnej wykładni przepisów jako „błędu organu" dopuszcza orzecznictwo Sądu Najwyższego[5].

Pomimo kierowania przez świadczeniobiorców wniosków o wznowienie, organ, co do zasady, nie uwzględnia ich, wskazując, że wydając poprzednią decyzję był związany treścią informacji uzyskanej z Instytutu Pamięci Narodowej i nie miał obowiązku gromadzenia innych dowodów celem ustalenia zasadności zmiany (obniżenia) świadczenia emerytalno – rentowego. Organ pomija jednakże fakt, że stanowisko, iż wydając decyzję był związany informacją z Instytutu Pamięci Narodowej i tym samym bez znaczenia były inne dowody istniejące w dacie wydania decyzji czyniłoby martwą instytucję wprowadzoną regulacją art. 33 ust. 1 wyżej wskazywanej ustawy, umożliwiającą ubieganie się o zmianę bądź uchylenie decyzji wydanej przez organ.

Należy bowiem zauważyć, że przyjęcie związania organu informacją z Instytutu Pamięci Narodowej nie toruje drogi świadczeniobiorcy do skutecznego dowodzenia, że w dacie wydania decyzji istniały inne dowody, które nie zostały wzięte przez organ pod uwagę. Takie nowe dowody powodują zaś, że postępowanie może zostać wznowione[6].

Jak wskazuje się w orzecznictwie, znaczenie przedkładania nowych dowodów należy postrzegać w kontekście wykazania za ich pośrednictwem istotnych dla sprawy okoliczności, od których istnienia bądź nieistnienia[7] zależy powstanie bądź ustanie prawa do świadczeń, tzn. za pomocą nowych dowodów stwierdza się nieprawidłową ocenę wcześniej ustalonych faktów, z których istnieniem wiązało się nabycie uprawnień świadczeniowych (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 listopada 2015 r., III AUa 1889/14, LEX nr 2039645). Kluczowy jest zatem jedynie fakt, że istotne dowody istniały w dacie wydania decyzji.

Należy podkreślić, że tak naprawdę organ emerytalno – rentowy nie dokonywał żadnej oceny dowodów przed wydaniem decyzji obniżającej świadczenie[8]. Organ jedynie na podstawie informacji z Instytutu Pamięci Narodowej wydawał decyzję.

Uznać zatem należy, że sądy powszechne orzekające w sprawie zainicjowanej odwołaniem mają pełną możliwość dokonywania oceny dowodów zgłoszonych przez stronę i wydania rozstrzygnięcia w sprawie w oparciu o całokształt okoliczności, w tym przedłożone nowe dowody[9].

Oczywiście podkreślenia wymaga, że świadczeniobiorcy byli pozbawieni możliwości składania wniosków dowodowych i ustosunkowywania się do nich w toku postępowania zakończonego decyzją obniżającą. Nie mogli oni w toku postępowania zgłaszać własnych wniosków dowodowych, w tym dowodów z przesłuchania świadków, a nadto pozbawieni zostali prawa do udziału w postępowaniu i tym samym do zgłoszenia wniosku o zwrócenie się do Instytutu Pamięci Narodowej o nadesłanie pełnych akt osobowych. Nie mogli oni również zaznajomić się z aktami sprawy i zająć stanowiska co do charakteru, zakresu i rodzaju pełnionej służby.

Oczywistym jest zaś, że jedynie dogłębna analiza akt osobowych może prowadzić do prawidłowej oceny służby i tego, czy należałoby ją zakwalifikować jako „służbę na rzecz totalitarnego państwa" w rozumieniu powoływanej ustawy.

Zgodnie zatem z treścią art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy zaopatrzeniowej decyzja organu emerytalnego ustalająca prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ulega uchyleniu lub zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wyso-

kość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia. Przyjąć należy, iż zgodnie z doktryną prawa „nowe okoliczności i nowe dowody", o których mowa w art. 33 wyżej wskazanej ustawy, to okoliczności i dowody, które istniały w dacie wydania decyzji przyznającej prawo do świadczeń z ubezpieczenia (zabezpieczenia) emerytalnego, lecz nie zostały uwzględnione przez organ rentowy.

Za bezsporną należy uznać okoliczność, że w dacie wydania decyzji obniżającej świadczenie istniała możliwość pozyskania przez organ dowodów w postaci chociażby akt osobowych z IPN.

Za stanowiskiem doktryny przyjąć również należy, że decydującą właściwością konstrukcji prawnej ponownej oceny (nie)przyznanych uprawnień jest rozumienie podstaw wzruszenia decyzji organów rentowych. Chodzi tu o przesłankę „przedłożenia nowych dowodów" i „ujawnionych okoliczności" istniejących przed podjęciem decyzji i mających wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość[10].

A zatem, jak już wskazano, „nowe okoliczności i nowe dowody" to okoliczności i dowody, które istniały w dacie wydania decyzji dotyczącej świadczeń z ubezpieczenia (zabezpieczenia) emerytalnego lub rentowego, lecz nie zostały uwzględnione przez organ. Analogicznie jak w przypadku ponownego ustalania prawa do świadczeń lub ich wysokości na podstawie art. 114 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1631 (dalej: ustawa emerytalna), chodzi zatem o ujawnienie okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji przyznającej świadczenie, co zobowiązuje organ rentowy do wszczęcia postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie tego przepisu, jeżeli okoliczności te mogą mieć wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Nie muszą to być okoliczności, na które osoba ubiegająca się o świadczenia nie mogła powołać się w poprzednim postępowaniu, co odnosi się także do organu rentowego (wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 27 marca 2024 r., IV U 1339/23, niepubl.). Mogą to być takie okoliczności, które powinny być znane przy dołożeniu minimum staranności, jednak na skutek błędu lub przeoczenia nie zostały uwzględnione w poprzednim postępowaniu (wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004, nr 19, poz. 341). Sądownictwo powszechne również staje na stanowisku, iż w przypadku weryfikacji ostatecznych decyzji „nowe okoliczności faktyczne", o których mowa w powołanym przepisie, dotyczą również tych nowo odkrytych dowodów czy też okoliczności, które po raz pierwszy zostały zgłoszone w postępowaniu, a więc takich, o których organ nie wiedział bez względu na przyczyny braku takiej wiedzy (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 31 marca 2016 r., III AUa 332/16, niepubl.). Ponadto Sąd Najwyższy wskazuje, że warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń na podstawie art. 33 wskazywanej ustawy zaopatrzeniowej jest ujawnienie nowych okoliczności i dowodów, które istniały w dacie decyzji przyznającej prawo do emerytury, a nie zostały uwzględnione przez organ rentowy (wyrok Sądu Najwyższego z 8 lipca 2015 r., II UK 309/14, OSNP 2017, nr 6, poz. 71). Orzecznictwo zauważa też, że regulację z art. 33 ustawy zaopatrzeniowej należy rozumieć analogicznie, jak w przypadku art. 114 ustawy emerytalnej jako nadzwyczajną kontrolę postępowania w tej samej sprawie (wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 27 marca 2024 r., IV U 1339/23, niepubl.). Wskazać zatem należy, że weryfikacja ostatecznej decyzji jest możliwa w oparciu o art. 33 ustawy zaopatrzeniowej, w sytuacji gdy świadczeniobiorca przedłoży nowe dowody w sprawie, co będzie w większości przypadków sprowadzało się do wydobycia akt osobowych funkcjonariusza z IPN i załączenia ich do wniosku o wznowienie (por. wyrok Sądu Najwyższego z 29 listopada 2016 r., II UK 416/15, LEX nr 2186572). Takie dowody będą mogły zostać uznane za „nowe" w sytuacji, gdy organ wcześniej o te dokumenty nie wystąpił i wydał decyzję z pominięciem ich analizy (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 27 marca 2024 r., IV U 1339/23, niepubl.). Wznowienie postępowania pozwoli zaś sądowi powszechnemu na ponowną ocenę zasadności decyzji organu i dokonanie wykładni prawa materialnego w zakresie pojęcia „służby na rzecz totalitarnego państwa".

Skutek wznowienia postępowania zakończonego prawomocną decyzją

Skutkiem wznowienia postępowania będzie, po pierwsze, możliwość ponownej oceny zasadności obniżenia świadczenia emerytalnego czy rentowego, w tym w kontekście wykładni prawa materialnego i ewentualnie zobowiązanie organu przez sąd do przeliczenia świadczenia z pominięciem wybranych regulacji. Ponadto świadczeniobiorca będzie mógł wnioskować o wyrównanie świadczenia za okres sprzed złożenia wniosku o wznowienie. Dokonując oceny, czy wnioskowanie o wyrównanie świadczenia sprzed złożenia wniosku o wznowienie, a zatem za okres od dnia obniżenia świadczenia do dnia złożenia wniosku o wznowienie, jest zasadne, należy odnieść się do wielu regulacji dotyczących zabezpieczenia społecznego, gdyż ustawa zaopatrzeniowa nie normuje w sposób wyczerpujący analizowanej kwestii.

Wskazać zatem należy, że zgodnie z art. 11 ustawy zaopatrzeniowej w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy ustawy emerytalnej, ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572) oraz ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 z późn. zm.).

Na potrzeby rozpatrzenia zatem kwestii charakteru błędu, mogącego skutkować wyrównaniem świadczenia od dnia jego odebrania, przywołać należy regulacje art. 114 ustawy emerytalnej[11].

Na płaszczyźnie powyższych regulacji orzecznictwo i doktryna prawa wskazują, że są one traktowane jako podstawa prawna dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto ustalenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym *ex lege* stanem uprawnień emerytalno – rentowych zainteresowanych[12]. Eliminacja tych sprzeczności stanowi uzasadnienie dla ponowienia postępowania zakończonego osta-

teczną 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2023 r., II USK 57/23, LEX nr 359054; postanowienie Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2024 r., II USK 387/22, LEX nr 3652264).

Bezpośrednim celem ponownego ustalenia jest rozstrzygnięcie o uprawnieniach emerytalno – rentowych zainteresowanych według stanu faktycznego z chwili wydania weryfikowanych decyzji rentowych.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje przy tym, że ponowne ustalenie w trybie przepisu art. 114 ustawy emerytalnej stanowi nadzwyczajną kontynuację poprzedniego postępowania przed organem rentowym, zmierzając do podważenia decyzji organu rentowego, niezależnie od tego, czy uprawomocniła się ona na skutek upływu terminu odwołania, czy też rozstrzygnięcia sądu[13].

Należy uznać, że zainicjowanie postępowania wznowieniowego powinno skutkować niejako wznowieniem poprzedniego postępowania. Ustawodawca zdecydował bowiem o wprowadzeniu tego typu rozwiązania mając na uwadze charakter spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych. Takie swoiste wznowienie postępowania skutkować zaś powinno, w świetle ustalenia jego zasadności, zmianą zaskarżonej decyzji od dnia jej wydania. Jak już wskazano bowiem za Sądem Najwyższym, postępowanie zainicjowane wnioskiem odwołującego się wzrusza poprzednie postępowanie poprzedzające wydanie decyzji i zmierza ku wydaniu decyzji, która od początku zainicjowania poprzedniego postępowania winna zostać wydana.

Uznanie zatem przez sąd, że wniosek świadczeniobiorcy zasługuje na uwzględnienie wobec przedstawienia dowodów charakteryzujących się „nowością", winno skutkować zmianą decyzji już od dnia jej wydania, skoro już w czasie wydania decyzji powinna ona mieć inny charakter.

W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2022 r., zgodnie z którym „w przypadku wystąpienia zainteresowanego z wnioskiem w trybie art. 114 ust. 1 u.e.r.f.u.s. należy w pierwszej kolejności zbadać przesłanki dopuszczalności złożenia takiego wniosku i w razie stwierdzenia ich braku organ rentowy powinien odmówić ponownego ustalenia prawa do świadczenia. Organ rentowy może jednak wydać decyzję o wznowieniu postępowania (gdy istnieją ku temu ustawowe przesłanki) i ponownej odmowie poznania dochodzonego przez wnioskodawcę świadczenia, jeśli nowe okoliczności lub dowody nie pozwalają na stwierdzenie powstania po stronie zainteresowanego prawa do tegoż świadczenia" (wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2022 r., I USKP 81/21, LEX nr 3399767).

Powyższy wyrok odnosi się oczywiście do regulacji art. 114 ustawy emerytalnej, jednakże stanowi wskazówkę interpretacyjną w zakresie tego, że to właśnie postępowanie poprzedzające wydanie poprzedniej decyzji podlega wznowieniu, wskutek czego wydawana jest nowa decyzja, która jako jedyna obowiązuje w obrocie prawnym.

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego zestawione ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, w świetle którego art. 114 ustawy emerytalnej pozwala na nadzwyczajną kontynuację postępowania przed organem rentowym w tej samej sprawie wskutek przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia nowych okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które miały wpływ na prawo do określonego świadczenia[14], pozwalają na przyjęcie, że postępowanie zainicjowane wnioskiem o wznowienie powoduje niejako wznowienie poprzedniego postępowania. Skoro zatem poprzednie postępowanie zostaje wznowione, to pojawia się pogląd, w świetle którego decyzja wydana przez organ winna obejmować okres od dnia wydania tejże niewłaściwej decyzji.

Na tej płaszczyźnie warto przytoczyć również fragment wyroku Sądu Najwyższego, który uznał, że „przy wznowieniu postępowania w sprawie o rentę z tytułu niezdolności do pracy chodzi o ocenę prawidłowości zamieszczonego w decyzji rozstrzygnięcia przy uwzględnieniu nowych okoliczności, które ujawnione zostały po wydaniu decyzji. W ponowionym postępowaniu organ rentowy dąży więc do ustalenia, czy przedłożone przez ubezpieczonego dowody lub ujawnione okoliczności mają wpływ na zmianę dokonanych wcześniej ustaleń. […] Przedłożone dowody albo ujawnione fakty dotyczyć powinny „okoliczności" istniejących przed wydaniem prawomocnej decyzji, której wzruszenia domaga się ubezpieczony, ponieważ w wyniku wznowienia postępowania następuje kontynuacja postępowania zakończonego decyzją organu rentowego, przy wydaniu której nieznane były organowi rentowemu okoliczności ujawnione po wydaniu decyzji, a nie postępowania w sprawie, zakończonej kolejną prawomocną decyzją, w której w trakcie postępowania administracyjnego organ rentowy mógł już ocenić te nowe okoliczności w sprawie zainicjowanej nowym wnioskiem o przyznanie prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy" (wyrok Sądu Najwyższego z 16 września 2021 r., II USKP 67/21, OSNP 2022, nr 7, poz. 72).

Z powyższego należy wysnuć wniosek, że skutkiem wznowienia postępowania zmianie winna ulec sytuacja świadczeniobiorcy już od momentu wydania wadliwej decyzji. Nie ma bowiem podstaw do przyjęcia, że świadczeniobiorcy nie należy się świadczenie sprzed złożenia wniosku o wznowienie tego poprzedniego postępowania.

W orzecznictwie pojawia się jednakże odmienne stanowisko, w świetle którego nie każdy błąd organu emerytalno – rentowego, umożliwiający wznowienie postępowania, daje podstawę do uzyskania wyrównania świadczenia. I tak na przykład Sąd Najwyższy w wyroku z 5 marca 2003 r. uznał na gruncie uchylonej ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm. (dalej: ustawa z 14 grudnia 1982 r.), że wydanie decyzji w oparciu o dokument złożony przez zainteresowanego, zawierający dane, których nie kwestionował, nie może być traktowa-

ne jako błąd organu rentowego, w przypadku ujawnienia, że dane te są nieprawdziwe. Jednocześnie Sąd Najwyższy na gruncie tejże ustawy we wskazanym wyroku zajął stanowisko, iż „zaniedbanie zakładu pracy, polegające na wydaniu niewłaściwego zaświadczenia, nie jest równoznaczne z błędem organu rentowego, skoro przewiduje się odpowiedzialność zakładu pracy w stosunku do poszkodowanego. Oznacza to brak obowiązku wypłacania za okres wsteczny świadczeń, które nie zostały wypłacone z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy. Obowiązek wypłaty zaległych świadczeń istnieje tylko wówczas, gdy organ rentowy popełnił błąd nie ustalając prawa do świadczeń w sytuacji, gdy dowody, którymi dysponował, lub które powinien był zgromadzić, potwierdzały istnienie takiego prawa. Taka sytuacja nie wystąpiła w niniejszej sprawie, skoro złożone przez wnioskodawczynię dowody nie dawały podstawy do przyznania prawa do renty rodzinnej wypadkowej" (wyrok Sądu Najwyższego z 5 marca 2003 r., II UK 384/02, OSNP 2004, nr 8, poz. 145).

Sąd Najwyższy uznał zatem, że nie każdy błąd organu może stanowić podstawę wyrównania świadczenia, w szczególności, gdy błąd ten wynikł z działania innego podmiotu (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2012 r., II UK 249/11, LEX nr 1215439; wyrok Sądu Najwyższego z 5 marca 2003 r., II UK 384/02, OSNPUSiSP 2004, nr 8, poz. 145).

Należy jednakże zaakcentować, że wyrok ten dotyczył wyłącznie kwestii błędu powstałego na skutek działania innego niż organ podmiotu, a zatem zainteresowanego, bądź podmiotu trzeciego. Trudno jednakże przełożyć to orzeczenie wprost na grunt rozpatrywanego zagadnienia, gdyż przed wydaniem decyzji obniżającej świadczeniobiorcy w ogóle zostali wyłączeni z postępowania, zatem również ze składania dowodów, zaś orzeczenie organ wydawał z urzędu i tym samym trudno mówić o swoistym wprowadzeniu organu w błąd przez samego zainteresowanego bądź osobę trzecią. W sytuacji, której dotyczy przytoczone orzeczenie, racjonalne wydaje się przyjęcie braku błędu organu z uwagi na wydanie decyzji w oparciu o materiał dowodowy przedłożony przez stronę. Uznać zatem należy, że obie sytuacje nie mają podobnego charakteru, zaś powoływanie się na wskazane orzeczenie jako podstawę odmowy wyrównania świadczenia jest niecelowe.

W innym orzeczeniu z 19 czerwca 1998 r., również na gruncie ustawy z 14 grudnia 1982 r. Sąd Najwyższy uznał dodatkowo, że „nie można uznać, że decyzja organu rentowego jest dotknięta błędem (art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), skoro nie został wzruszony prawomocny wyrok sądu oddalający od niej odwołanie" (wyrok Sądu Najwyższego z 19 czerwca 1998 r., II UKN 99/98, OSNP 1999, nr 12, poz. 407).

Tak jak w sytuacji opisanej powyżej, również i w tym przypadku nie sposób przełożyć wprost motywów tego orzeczenia na analizowane zagadnienie. Orzeczenie to odnosi się bowiem do kwestii prawomocnego rozstrzygnięcia sądu i tym samym konieczności zastosowania się do rozstrzygnięcia sądu przez organ emerytalno – rentowy[15].

Oczywiście należy dodać w tym miejscu, że w doktrynie prawa przewijają się również inne poglądy uznające, kiedy nie mamy do czynienia z błędem organu emerytalno – rentowego. I tak w świetle stanowiska doktryny wskazać należy, że błędem organu nie jest zaniechanie obowiązku informowania przez organ o okolicznościach wpływających na możliwość wznowienia wypłaty emerytury zawieszonej na wniosek ubezpieczonego. Nie zachodzi on również w sytuacji, gdy w chwili wydania decyzji organ działał na podstawie niebudzących wątpliwości interpretacyjnych przepisów ustawy, które korzystały z domniemania konstytucyjności, aż do chwili uznania ich przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 20 października 2015 r., III AUa 758/15, LEX nr 1820421).

O błędzie organu nie będzie można mówić również w sytuacji, gdy organ rentowy nie miał możliwości lub powodów, by podjąć działania, które mogłyby doprowadzić do wydania prawidłowej decyzji, w szczególności wówczas, gdy wydanie obiektywnie wadliwej decyzji było rezultatem działania świadczeniobiorcy lub innego podmiotu (por. Babińska, 2005, s. 50–51; Ostaszewski, 2013, s. 801–803; Płażek, 1985, s. 19–22). Błędem organu nie będzie również błędna wykładnia przepisu budzącego wątpliwości interpretacyjne (wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 18 maja 2015 r., III AUa 911/14, LEX nr 1747268). Ponadto nie można zgodzić się również ze stanowiskiem części doktryny, że wyrównanie świadczenia od daty jego obniżenia nie jest zasadne z uwagi na zaniechanie świadczeniobiorcy w zaskarżeniu poprzedniej decyzji, co nie może obciążyć organu emerytalno – rentowego (wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 27 marca 2024 r., IV U 1339/23, niepubl.). Wskutek bowiem wyrównania świadczenia od daty wydania wadliwej decyzji nie dojdzie do pokrzywdzenia organu, a jedynie do wyrównania świadczenia, które od początku winno być świadczeniobiorcy wypłacane[16].

Powyższą argumentację uzupełnia stanowisko sądów powszechnych, w świetle którego możliwa jest wypłata świadczenia za okres poprzedzający datę złożenia wniosku w przypadku błędu organu rentowego, zaś błędem tym należy uznać każdy błąd (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 3 sierpnia 2021 r., III AUa 1388/19, LEX nr 3330095). W każdej zatem sprawie, w której ostatecznie decyzja ulega zmianie, będzie można mówić o zaistnieniu błędu. Gdyby bowiem decyzja była prawidłowa, to ostałaby się w kształcie, w jakim wydał ją organ rentowy. Przyjąć za słuszne należy stanowisko sądów apelacyjnych uznające, że mechanizm wznowienia postępowania ma doprowadzić do zgodności z prawem wysokości renty lub emerytury w sytuacji, kiedy błąd popełni organ rentowy, błąd popełni ubezpieczony, a nawet w sytuacji, kiedy nie popełniono błędu, a ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokości. Ustalenie, że wydano nieprawidłową decyzję wymusza przyjęcie, że ten niepra-

widłowy sposób istniał już w chwili wydawania poprzedniej decyzji, gdyż wadliwość istniała od początku, jedynie ujawnienie tej okoliczności nastąpiło dopiero później (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 30 czerwca 2020 r., III AUa 747/19, LEX nr 3063271; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 25 czerwca 2020 r., III AUa 777/19, LEX nr 3063272; postanowienie Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2020 r., I UK 349/19, LEX nr 3153446).

Co więcej nie można uznać za prawidłowe stanowisko, że brak zakwestionowania przez świadczeniobiorcę poprzedniej decyzji, przez co stała się prawomocna, uniemożliwia późniejsze podnoszenie zarzutów wskazujących na wadliwość tej decyzji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 listopada 2020 r., III AUa 837/20, LEX nr 3115001).

Stwierdzić można, że również analiza art. 133 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 ustawy emerytalnej daje podstawy do uznania, że świadczeniobiorcy należy się wyrównanie świadczenia rentowego za okres od dnia wydania wadliwej decyzji.

Zgodnie z powyższą regulacją „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: od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydano decyzję z urzędu, z zastrzeżeniem art. 107a ust. 3; 2) 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". Przepis art. 133 ust. 1 stosuje się odpowiednio również w razie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości wskutek wznowienia postępowania przed organami odwoławczymi albo wskutek kasacji, z tym że za miesiąc zgłoszenia wniosku przyjmuje się miesiąc zgłoszenia wniosku o wznowienie postępowania lub o kasację.

A zatem, jeżeli pierwsza wydana decyzja co do prawa lub wysokości była wynikiem błędu organu rentowego, świadczenie wypłaca się za okres 3 lat wstecz, licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o ponowne ustalenie prawa lub jego wysokości. Jeżeli decyzja została wydana w wyniku wznowienia postępowania przed organem odwoławczym albo wskutek kasacji, to miesiącem, od którego przysługuje wypłata albo od którego liczy się okres 3 lat wstecz, jest miesiąc zgłoszenia wniosku o wznowienie postępowania albo o kasację.

Jeżeli zatem uznać, że nie zachodzą podstawy do wyrównania świadczeniobiorcy emerytury lub renty od dnia wydania wadliwej decyzji to świadczeniobiorca winien uzyskać wyrównanie co najmniej za okres 3 lata wstecz licząc od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek.

Tak samo stanowi art. 46 ust. 2 ustawy zaopatrzeniowej.

Na kanwie przedmiotowej regulacji wskazuje się również, że błąd organu rentowego rozumiany jest w judykaturze szeroko. Oznacza on każdą obiektywną wadliwość decyzji, niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania samego organu rentowego, czy też rezultatem niewłaściwych działań pracowników albo wadliwej techniki legislacyjnej i w konsekwencji niejednoznaczności stanowionych przepisów, w tym także naruszenia prawa wskutek niewłaściwej wykładni obowiązujących przepisów (wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 28 października 2008 r., III AUa 40/08, LEX nr 468590).

Co więcej, na tej płaszczyźnie – charakteru „błędu organu" – wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z 12 stycznia 1995 r. wskazując, że „określenie »błąd organu rentowego« oznacza nie tylko niewłaściwe obliczenie świadczenia przez ten organ, ale niezgodność wysokości świadczeń z prawidłową podstawą tego wymiaru. […] Termin »błąd« użyty w art. 101 ustawy o z.e.p. ma odmienne znaczenie niż w przepisach prawa cywilnego (art. 84–86 k.c.). Błąd w rozumieniu art. 101 ustawy o z.e.p. jest błędem co do okoliczności. Błąd w znaczeniu art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.e.p. oznacza wadliwość decyzji organu rentowego, jej obiektywną błędność" (uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 12 stycznia 1995 r., II UZP 28/94, OSNP 1995, nr 19, poz. 242).

Aby mówić o wystąpieniu błędu wystarczy zatem ustalenie, że decyzja jako niesłuszna winna ulec zmianie bądź uchyleniu. W sytuacji uznania przez sąd niezasadnego obniżenia świadczenia wskutek wystąpienia błędu organu w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji, świadczeniobiorca winien uzyskać wyrównanie świadczenia, gdyż za błąd organu można uznać każde uchybienie, nawet niezawinione przez organ.

Powyższa uchwała Sądu Najwyższego, jakkolwiek podejmowana na płaszczyźnie uchylonej już ustawy z 14 grudnia 1982 r., nie jest jedynym stanowiskiem Sądu Najwyższego w tym przedmiocie. Stanowisko to Sąd Najwyższy powtórzył w motywach postanowienia z 25 lutego 2020 r., w którym wskazał, że „Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie wielokrotnie odnosił się do interpretacji art. 133 § 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Błąd organu rentowego jest rozumiany w judykaturze szeroko, co wynika z koncepcji tzw. obiektywnej błędności decyzji" (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lutego 2020 r., II UK 372/18, LEX nr 3221230; por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2017 r., I UK 190/16, LEX nr 2329044).

Warto również odnieść się do uzasadnienia wyroku z 26 października 2016 r., III UK 5/16, w którym Sąd Najwyższy analizował sytuację wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny i wpływu tego wyroku na zmianę decyzji organu. W sprawie tej Sąd Najwyższy motywował swoje rozstrzygnięcie stanowiskiem, iż „jeśli art. 114 ust. 1a u.e.r.f.u.s. został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją, to nie mógł on stanowić podstawy prawnej decyzji odmawiającej przyznania skarżącej prawa do wcześniejszej emerytury, ponieważ przepis ten był niekonstytucyjny od chwili uchwalenia, a więc także w momencie stosowania go przez organ rentowy, czego nie może podważyć fakt, iż w tym czasie korzystał on jeszcze z domniemania konsty-

tucyjności" (wyrok Sądu Najwyższego z 26 października 2016 r., III UK 5/16, LEX nr 2191474).

Za błąd organu jest uznawana zatem każda sytuacja doprowadzająca do konieczności zmiany bądź uchylenia decyzji organu. Trudno uznać, jak w przykładzie przytoczonym powyżej, że błędem organu *sensu stricto* było wydanie decyzji, która na późniejszym etapie okazała się niezasadna wobec wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. Błędem organu będzie zatem każda sytuacja, w której decyzja organu wobec swojej wadliwości, bez względu na podstawy tej wadliwości, musi zostać zmieniona bądź uchylona.

Sąd Najwyższy powtórzył przy tym stanowisko, że „zawarte w art. 133 ust. 1 pkt 2 u. e. r. f. u. s. określenie »błąd organu rentowego« należy rozumieć szeroko, zgodnie z tzw. obiektywną błędnością decyzji" (wyrok Sądu Najwyższego z 26 października 2016 r., III UK 5/16, LEX nr 2191474). Tak samo wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 4 grudnia 2012 r. przyjmując, że „błąd organu rentowego rozumiany jest w judykaturze szeroko, zgodnie z tzw. obiektywną błędnością decyzji" (wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 2012 r., OSNP 2013, nr 21–22, poz. 258).

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do jednoznacznego wniosku, iż na płaszczyźnie wykładni pojęcia „błędu organu" istnieje rozbieżność stanowisk orzecznictwa.

Z jednej strony orzecznictwo przyjmuje, że bez znaczenia jest charakter błędu organu. Wznowienie postępowania w oparciu o błąd organu wymusza niejako przyjęcie, że takiego rodzaju błąd wystąpił. Trudno bowiem uznać, że w sprawie nie wystąpi błąd organu w sytuacji, gdy decyzja zostaje ostatecznie uznana za wadliwą. Skoro zaś postępowanie ulega wznowieniu to przyjąć należy, że błąd skutkujący tym wznowieniem, istniał już w chwili wydawania decyzji i wynikł z przyczyn leżących po stronie organu. A zatem już od chwili wydania decyzji świadczeniobiorca powinien otrzymywać świadczenie w prawidłowej wysokości. Logika nakazuje przyjęcie, że skoro sąd dokonuje zmiany orzeczenia wobec skutecznego wznowienia postępowania, które jest możliwe w sytuacji wystąpienia błędu organu, to nie sposób uznać, że ten błąd nie występuje bądź stanowi błąd innego rodzaju bądź powstały z winy innego podmiotu. Błąd samego zainteresowanego bądź osoby trzeciej nie stanowi wszak przesłanki wznowienia postępowania. W takim wypadku zainteresowanemu przysługiwałby jedynie wniosek o ponowne przeliczenie świadczenia z uwzględnieniem nowych okoliczności. Zaakcentowania wymaga to, że podstawą wznowienia postępowania jest błąd organu, nie zaś błąd w decyzji, który mógł powstać z winy nie spoczywającej po stronie organu.

Z drugiej strony orzecznictwo zawęża pojęcie błędu organu, dokonując jego wykładni na potrzeby danego postępowania. I tak błąd organu może być błędem z winy organu bądź z winy innego podmiotu. Samo wystąpienie błędu w rozstrzygnięciu organu będzie umożliwiało wznowienie postępowania, zaś wykładnia rodzaju błędu, jaki wystąpił, będzie umożliwiała dokonanie oceny, czy błąd ten wynikł z winy organu czy nie i tym samym ocenę zasadności wyrównania świadczenia za wcześniejsze okresy[17].

Na płaszczyźnie pojęcia błędu organu występuje zatem szeroka rozbieżność. W ocenie autora, mając na uwadze dokonaną analizę, nie sposób obronić stanowiska, że z jednej strony decyzja musi ulec zmianie wskutek wznowienia postępowania wobec wystąpienia błędu organu, a z drugiej strony dla oceny możliwości wyrównania świadczenia za wcześniejsze okresy należy już dokonać szczególnej wykładni pojęcia błędu organu. Stanowisko w świetle którego uznaje się, że postępowanie winno zostać wznowione wskutek błędu organu, zaś z drugiej strony błąd organu nie jest błędem organu tylko samego zainteresowanego bądź osoby trzeciej i nie może skutkować wyrównaniem świadczenia za wcześniejsze okresy, jest wewnętrznie sprzeczne. Jeżeli bowiem występuje w sprawie błąd w rozstrzygnięciu organu, jednakże błąd ten powstał nie z winy organu i tym samym nie stanowi jego błędu, a na przykład błąd strony, która nie przedkłada stosownych dokumentów na swoją korzyść, to nie materializuje się przesłanka do wznowienia postępowania. Zaznaczenia przy tym wymaga, że powyższe stanowisko koresponduje z przyjętą koncepcją racjonalności ustawodawcy[18]. Gdyby ustawodawca dopuszczał wznowienie postępowania w przypadku wystąpienia jakiegokolwiek błędu w decyzji organu, nie tylko błędu samego organu, to nie zawęziłby pojęcia błędu do błędu organu tylko wskazał, że wznowienie postępowania możliwe jest w sytuacji wystąpienia jakiegokolwiek błędu w samej decyzji.

Skoro zatem postępowanie ulega wznowieniu, zaś świadczeniobiorca w dacie obniżenia świadczenia miał przyznane prawo do świadczenia, to przysługuje mu świadczenie od dnia jego obniżenia. Jeżeli świadczeniobiorca pobierał już wcześniej świadczenie na skutek prawidłowo złożonego wniosku, to świadczenie winno być wypłacane poczynając od miesiąca, w którym to prawo powstało i zostały przez świadczeniobiorcę spełnione warunki do przyznania emerytury lub renty. Nie można zatem uznać, że przez okres od dnia obniżenia świadczenia do dnia złożenia wniosku o wznowienie to świadczenie świadczeniobiorcy nie przysługiwało.

Wątpliwa prawnie jest zatem odmowa wyrównania świadczenia za okres od dnia obniżenia świadczenia do dnia złożenia wniosku o wznowienie. Ewentualne pozbawienie w tym okresie świadczenia (odmowa jego wyrównania) winna być uzasadniona w sposób wyczerpujący i obszerny, tym bardziej, że dotyka istotnej materii dotyczącej świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Uznać bowiem należy, że „błąd organu" ujmowany szeroko, a skutkujący wznowieniem postępowania, winien skutkować wyrównaniem świadczenia za wcześniejszy okres. Przy czym nie sposób również uznać, że świadczenia sprzed okresu złożenia wniosku w jakikolwiek sposób się przedawniają, skoro wniosek wznawia postępowanie sprzed wydania decyzji obniżającej. Ewentualne zaś ograniczenie okresu, za który wyrównane ma być świadczenie, wynika z przepisu art. art. 133 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 ustawy emerytalnej oraz art. 46 ust 2 ustawy zaopatrzeniowej.

Przypisy/Notes

[1] Mianowicie art. 2, art. 10 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

[2] W szczególności z art. 6 ust. 2, art. 8 ust. 1 i 2 i art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zw. z art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

[3] Dotyczy to również osób, które uzyskały prawo do renty po zmarłym małżonku.

[4] Wśród nich ustawodawca wskazał, że decyzja może ulec zmianie bądź podlegać uchyleniu jeżeli: zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia; decyzja została wydana w wyniku przestępstwa; dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe; decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie; decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność; przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.

[5] Uchwała Sądu Najwyższego z 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97, OSNP 1998, nr 14, poz. 429.

[6] Odmienne stanowisko prowadziłoby do niedopuszczalnego wniosku, że w każdych warunkach, bez znaczenia pozostawałoby jakiego rodzaju nowe dowody pojawiłyby się w sprawie (które istniały w dacie wydania decyzji), gdyż organ zawsze uznałby, że w związku z uzyskaniem wiążącej go informacji z Instytutu Pamięci Narodowej i tak innej decyzji nie mógł wydać, zaś jej uprawomocnienie się stoi na przeszkodzie wznowieniu postępowania.

[7] W tym przypadku kwestii niepełnienia przez świadczeniobiorcę „służby na rzecz totalitarnego państwa".

[8] Ewentualnie dokonywał ich Instytut Pamięci Narodowej.

[9] Nie można również zgodzić się ze stanowiskiem organu, że brak odwołania się od poprzedniej decyzji zamyka drogę do złożenia wniosku o wznowienie. Istotne jest jedynie, że w dacie wydania decyzji istniały dowody, których organ nie oceniał, wydając decyzję obniżającą świadczenie.

[10] Podstawa wznowienia postępowania w postaci „przedłożenia nowych dowodów" dotyczy w zasadzie naprawy prawno-procesowych wad decyzji organów rentowych związanych z tokiem postępowania dowodowego (postępowania, które w przypadku wydania przez organ decyzji w ogóle nie miało miejsca).

[11] Zgodnie zaś z treścią art. 114 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 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 ich wysokość bądź przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego".

[12] Uznaje się przy tym, 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.

[13] Szerzej: wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2022 r., I USKP 109/21, OSNP 2023, nr 6, poz. 66.

[14] Szerzej: wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 21 września 2017 r., III AUa 813/17, LEX nr 2379178.

[15] W sytuacji, gdy w obrocie prawnym pojawia się prawomocny wyrok sądu rozstrzygający kwestię dotyczącą zasadności odwołania skarżącego, to można zgodzić się ze stanowiskiem, że organ stosując się do prawomocnego orzeczenia sądu nie popełnia błędu mogącego skutkować wyrównaniem świadczenia skarżącego. Jest to jednakże odmienna sytuacja, bowiem błąd organu w tej sytuacji w ogóle nie występuje. Organ nie popełnia błędu stosując się do prawomocnego wyroku sądu. Czym innym jest zastosowanie się organu do prawomocnego orzeczenia sądu, a czym innym uprawomocnienie się decyzji na skutek braku odwołania od niej. Oceniając decyzję w obu przypadkach należy dojść do wniosku, że decyzja wydana w oparciu o prawomocne rozstrzygnięcie organu konstytucyjnego nie jest w ogóle obarczona błędem, zaś przy wydaniu decyzji obniżającej świadczenie, z przyczyn wskazanych na wstępie, już taki błąd organu może wystąpić.

[16] Gdyby bowiem świadczeniobiorca odwołał się od pierwszej decyzji obniżającej w terminie (i to odwołanie zostało by uznane za zasadne) to wówczas organ musiałby wyrównać świadczenie od daty niezasadnego jego obniżenia. Nie można uznać, że organ rentowy w jednym przypadku nie byłby pokrzywdzony, zaś w drugim do takiego pokrzywdzenia po stronie organu by doszło. Przyjąć można stanowisko, że w kwestii organu w ogóle nie można mówić o pokrzywdzeniu. Nie można uznać jako zasadnego stanowiska, w świetle którego wypłacenie świadczenia ustalonego zgodnie z prawem i stanem faktycznym jest pokrzywdzeniem organu w jakikolwiek sposób. Wyrównanie świadczenia od momentu od kiedy nie powinno zostać ono obniżone spowoduje przywrócenie sytuacji zgodnej z prawem i stanem faktycznym, a nie pokrzywdzenie organu. Błędne wydanie decyzji spowodowało bowiem, że to świadczeniobiorca został pokrzywdzony rozstrzygnięciem organu, a nie organ stanie się pokrzywdzonym wskutek konieczności wyrównania świadczenia od momentu jego niezasadnego obniżenia.

[17] I tak błąd organu może być błędem z winy organu bądź z winy innego podmiotu. Samo wystąpienie błędu w rozstrzygnięciu organu będzie umożliwiało wznowienie postępowania, zaś wykładnia rodzaju, jaki wystąpił, będzie umożliwiała dokonanie oceny, czy błąd ten wynikł z winy organu czy nie i tym samym ocenę zasadności wyrównania świadczenia za wcześniejsze okresy.

[18] Szerzej na temat przyjmowanej koncepcji racjonalności ustawodawcy w polskim systemie prawnym: Koszowski, 2019, s. 201.

Bibliografia/References

Babińska, R. (2005). Pojęcie i rodzaje błędu organu rentowego lub odwoławczego, *Państwo i Prawo* (12), 50–51.

Kacprzak, I. (2024). Sprawa dezubekizacji. Dlaczego państwo przegrywa z byłymi funkcjonariuszami i zwraca miliardy?, *Rzeczpospolita*, https://www.rp.pl/polityka/art40570021-sprawa-dezubekizacja-dlaczego-panstwo-przegrywa-z-bylymi-funkcjonariuszami-i-zwraca-miliardy.

Koszowski, M. (2019). *Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa*, Wydawnictwo CM.

Ostaszewski, W. (2013). W: Gudowska B., Ślebzak K. (Red.), *Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*. C.H.Beck.

Płażek, S. (1985). Błąd organu rentowego lub odwoławczego w sprawach o świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego pracowników i ich rodzin, *Palestra 29*/6(330), 16–26

Tyska, M., Smoliński, T. (2022). Stanowisko judykatury w sprawie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy pełniących „służbę na rzecz totalitarnego państwa", *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* (2), 33–43. DOI: 10.33226/0032-6186.2022.2.5

Akty prawne/Legal acts

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).
3. Ustawa z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1280 ze zm.).
4. Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270).
5. Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1631).
6. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 572).
7. Ustawa z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 2505 ze zm.).
8. Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.).

Orzeczenia sądowe/Court case law

Uchwała Sądu Najwyższego z 26 listopada 1997 r., III ZP 40/97, OSNP 1998, nr 14, poz. 429.

Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 12 stycznia 1995 r., II UZP 28/94, OSNP 1995, nr 19, poz. 242.

Wyrok Sądu Najwyższego z 17 maja 2022 r., I USKP 109/21, OSNP 2023, nr 6, poz. 66.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 lutego 2022 r., I USKP 81/21, LEX nr 3399767.

Wyrok Sądu Najwyższego z 16 września 2021 r., II USKP 67/21, OSNP 2022, nr 7, poz. 72.

Wyrok Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2017 r., I UK 190/16, LEX nr 2329044.

Wyrok Sądu Najwyższego z 26 października 2016 r., III UK 5/16, LEX nr 2191474.

Wyrok Sądu Najwyższego z 29 listopada 2016 r., II UK 416/15, LEX nr 2186572.

Wyrok Sądu Najwyższego z 8 lipca 2015 r., II UK 309/14, OSNP 2017, nr 6, poz. 71.

Wyrok Sądu Najwyższego z 4 grudnia 2012 r., II UK 130/12, OSNP 2013, nr 21–22, poz. 258.

Wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004, nr 19, poz. 341.

Wyrok Sądu Najwyższego z 5 marca 2003 r., II UK 384/02, OSNP 2004, nr 8, poz. 145.

Wyrok Sądu Najwyższego z 19 czerwca 1998 r., II UKN 99/98, OSNP 1999, nr 12, poz. 407.

Wyrok Sądu Okręgowego w Olsztynie z 27 marca 2024 r., IV U 1339/23, niepubl.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2024 r., II USK 387/22, LEX nr 3652264.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2023 r., II USK 57/23, LEX nr 359054.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lutego 2020 r., II UK 372/18, LEX nr 3221230.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 czerwca 2020 r., I UK 349/19, LEX nr 3153446.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2012 r., II UK 249/11, LEX nr 1215439.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 11 lutego 2021 r., III AUa 885/20, LEX nr 3160152.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 3 sierpnia 2021 r., III AUa 1388/19, LEX nr 3330095.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 25 czerwca 2020 r., III AUa 777/19, LEX nr 3063272.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 30 czerwca 2020 r., III AUa 747/19, LEX nr 3063271.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 listopada 2020 r., III AUa 837/20, LEX nr 3115001.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 17 grudnia 2020 r., III AUa 101/20, LEX nr 3164441.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 grudnia 2018 r., I FSK 107/17, LEX nr 2611501.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 21 września 2017 r., III AUa 813/17, LEX nr 2379178.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 31 marca 2016 r., III AUa 332/16, niepubl.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 18 maja 2015 r., III AUa 911/14, LEX nr 1747268.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 listopada 2015 r., III AUa 1889/14, LEX nr 2039645.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 20 października 2015 r., III AUa 758/15, LEX nr 1820421.
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 28 października 2008 r., III AUa 40/08, LEX nr 468590.

Dariusz Smoliński, doktor nauk o zdrowiu, nadinspektor pracy w Państwowej Inspekcji Pracy w Okręgowym Inspektoracie Pracy w Gdańsku, wykładowca akademicki. Autor publikacji z zakresu prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony zdrowia.

Dariusz Smoliński, doctor of health sciences, labour superintendent at the National Labour Inspectorate in the District Labour Inspectorate in Gdańsk, lecturer at the Pomeranian University in Słupsk. Author of publications in the field of labour law, occupational health and safety and health protection.

PWE poleca

zapowiedź

Pomimo wieloaspektowych korzyści biznesowych płynących z obejmowania przez kobiety stanowisk menedżerskich wciąż obserwowana jest wyraźna niedoreprezentacja kobiet w zarządzaniu. Autorki prezentowanej monografii wykazały, że uczestnictwo menedżerek w relacji mentoringowej ma potencjał stymulujący wieloaspektowy rozwój kariery. Właściwie realizowany mentoring stwarza możliwości niwelowania organizacyjnych i indywidualnych barier utrudniających pokonywanie kolejnych etapów zaawansowania kariery, u źródeł których leżą stygmatyzujące stereotypy i narzucane kulturowo role płciowe. Mentoring został w książce ujęty w szerszym wymiarze różnorodnych działań mentora sklasyfikowanych w postaci wsparcia zawodowego i psychospołecznego. Zaprezentowano też wyniki badań nad zależnością między mentoringiem a karierą menedżerską kobiet, w których uwzględniono aspekt samoświadomości menedżerek w obszarze zawodowym, a także moderującą rolę zdominowania środowiska zawodowego przez jedną z płci.

www.pwe.com.pl