t. LXII, nr 7/2021 DOI 10.33226/0032-6186.2021.7.4

Mgr Tomasz Smoliński
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-3540-3200
tomaszsmol@o2.pl

Mgr Magdalena Tyska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-8600-9975
magdalena.tyska@wp.pl

Wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie emerytury osób urodzonych w 1953 roku

Implementation of the judgment of the Constitutional Tribunal on the old-age pension of people born in 1953

Streszczenie
Przedmiotem artykułu jest analiza sytuacji prawnej osób urodzonych w 1953 roku (w szczególności kobiet), które skorzystały z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę (po uprzednim złożeniu wniosku przed 2013 rokiem) przez pryzmat wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16). Kontrowersje, które rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny, dotyczyły zasadności pomniejszania nowej emerytury po ukończeniu powszechnego wieku emerytalnego o wcześniejsze świadczenia emerytalne *de facto* już pobrane. Wyrok ten zmienił na korzyść ubezpieczonych sposób obliczania nowej emerytury po ukończeniu wieku powszechnego. Niemniej pojawiły się wątpliwości oraz rozbieżności co do podstaw i zasadności wzruszenia decyzji opartych na niekonstytucyjnych przepisach z zakresu ubezpieczeń społecznych. W artykule omówiono możliwe rozwiązania, jakie mogły zostać podjęte przez ubezpieczonych urodzonych w 1953 roku do czasu wyeliminowania z obrotu prawnego niekorzystnych decyzji emerytalnych zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego. Wskazano też na wprowadzone rozwiązania w ustawie emerytalnej, które stanowią realizację wyroku Trybunału.

Słowa kluczowe
emerytura powszechna, emerytura „wcześniejsza", ubezpieczeni urodzeni w 1953 roku, wyrok Trybunału Konstytucyjnego, niekonstytucyjność przepisów

Abstract
The subject of the article is an analysis of the legal situation of people born in 1953 (especially women) who took advantage of the possibility of early retirement (after submitting the application before 2013), through the prism of the judgment of the Constitutional Tribunal of March 6, 2019 (file ref. No. P 20/16). The controversy resolved by the Constitutional Tribunal concerned the legitimacy of reducing the new old-age pension after the end of the statutory retirement age by *de facto* early retirement benefits already received. The aforementioned judgment changed in favor of the insured the method of calculating the new old-age pension after reaching the general age. Nevertheless, on this level, doubts and discrepancies arose as to the attitudes and legitimacy of revoking decisions based on unconstitutional provisions in the field of social insurance. The article discusses possible solutions that could be taken by the insured born in 1953 until unfavorable retirement decisions were eliminated from the legal system in accordance with the jurisprudence of the Constitutional Tribunal. Moreover, the solutions introduced in the Pension Act, which comply with the aforementioned judgment of the Tribunal, were indicated.

Keywords
basic state pension, early retirement, the insured born in 1953, the judgement of the Constitutional Tribunal, unconstitutionality of the provisions

JEL: K4

Korzystny wyrok Trybunału Konstytucyjnego dla ubezpieczonych urodzonych w 1953 roku

Na prawodawcy każdorazowo ciąży obowiązek respektowania zasad wynikających z ustawy zasadniczej oraz wprowadzania pozytywnych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie zabezpieczeń społecznych, które będą lojalne wobec wszystkich obywateli, w tym osób ubezpieczonych. Uregulowania prawne zawsze powinny uzasadniać stabilność i pewność porządku prawnego, zwłaszcza w sferze uprawnień danego podmiotu (Ślebzak, 2009).

Gdyby prawodawca każdorazowo rzetelnie pracował nad zmianami przepisów prawa (w rozpatrywanym w artykule zakresie — przepisów prawa ubezpieczeń społecznych), wprowadzał odpowiedni okres *vacatio legis* oraz uwzględniał standardy konstytucyjne, wówczas sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych nie stawałyby się przedmiotem postępowań sądowych, a tym samym uznawania przepisów na jakich je oparto za niekonstytucyjne przez organy wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. sądy powszechne w związku z toczącą się przed nimi sprawą mogą przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne wraz z wnioskiem o zbadanie zgodności danej normy prawnej z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

W związku z powyższym przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisł stan faktyczny poddany kontroli konstytucyjnej w odniesieniu do emerytur (głównie kobiet) urodzonych w 1953 roku, które przed 1 stycznia 2013 roku nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (DzU z 2021 r. poz. 291, dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS)[1].

W literaturze wskazano, że nowa podstawa obliczenia emerytury nie dotyczy wszystkich osób, tj. kobiet urodzonych w latach 1949–1952 czy po 1953 roku. Dodatkowo wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie dotyczy również kobiet urodzonych w 1953 roku, których sytuacja jest zgoła inna, gdyż pobierały one emeryturę wcześniejszą z tytułu pracy w szczególnych warunkach (Dziubińska-Lechnio i Skowrońska, 2019).

Konstytucyjnej ocenie dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 marca 2019 r., P 20/16 (OTK-A 2019/11), podlegał przepis art. 25 ust. 1 b ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który przewidywał mechanizm potrącenia kwot pobranych już wcześniej emerytur w odniesieniu do osób urodzonych w 1953 roku, które przeszły na emeryturę po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego. Przepis ten został wprowadzony ustawą z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2012 poz. 637), który wszedł w życie 1 stycznia 2013 roku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 roku narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Ubezpieczeni przechodząc na wcześniejszą emeryturę nie mieli świadomości co do dalszych skutków prawnych w zakresie przyszłych uprawnień emerytalnych, a tym samym wiedzy o zmniejszeniu ich zgromadzonego kapitału (Pysiak, 2014, s. 417–441). Należy dodać, że Trybunał nie podejmował kontroli konstytucyjności omawianych regulacji z art. 64 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, których to naruszenia zarzucił sąd pytający, gdyż stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji stwarza podstawę do umorzenia postępowania w tym zakresie.

Skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego

Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego było ponowne ustalenie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych korzystniejszej emerytury dla ubezpieczonych objętych zakresem podmiotowym wyroku. Zakład powinien wypłacać emeryturę korzystniejszą, tj. obliczoną w powszechnym wieku emerytalnym czy też emerytury wcześniejszej (Dziubińska-Lechnio i Skowrońska, 2019). W związku z powyższym wielu ubezpieczonych wniosło do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych skargi o wznowienie postępowania oraz o uchylenie decyzji ustalającej wysokość emerytury pomniejszonej o emeryturę pobraną przed uzyskaniem wieku emerytalnego.

Moc wiążącą ma sentencja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a nie tezy formułowane w uzasadnieniu orzeczenia (Garlicki, 2007, s. 7–8), niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny sam wskazał, że skutkiem wyroku jest prawo wznowienia postępowania na mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji[2] dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. Regulacja ta służy tzw. sanacji (nie)konstytucyjności przepisów, na których zostały oparte ostateczne decyzje (prawomocne wyroki), w których zastosowano art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Utrata mocy obowiązującej wymienionego przepisu powoduje możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu. Zasadniczo nastąpi to we wszystkich sprawach, w których niekonstytucyjna norma prawna była podstawą rozstrzygnięcia o prawach osób, bez względu kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału.

W orzecznictwie podnosi się, że art. 190 ust. 4 Konstytucji RP nie przewiduje automatycznego wyeliminowania orzeczenia (decyzji) wydanego na podstawie niekonstytucyjnego przepisu, a stwarza możliwość ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy na podstawie nowego stanu prawnego ukształtowanego wskutek wejścia w życie orzeczenia Trybunału (wyrok NSA z 20 listopada 2020 r., II FSK 1110/18, LEX nr 3096149). 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 pozostające do dyspozycji

stron, organów i sądów, których wykorzystanie umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń (postanowienie TK z 14 kwietnia 2004 r., SK 32/01, OTK ZU-A 2004/4/35 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 21 lipca 2020 r., III AUa 563/20, LEX nr 3057548).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powinien dążyć do najszybszego wdrożenia intencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie ograniczając się wyłącznie do postępowania wznowieniowego. W praktyce derogacja przepisu art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS następuje w różny sposób.

Pierwszy sposób dotyczy sytuacji, gdy postępowanie w sprawie przejścia na wcześniejszą emeryturę zakończyło się prawomocnym wyrokiem (wydanym przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych), wznowienie może nastąpić w oparciu o przepis art. 401^1 kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.). Jak wskazuje się w literaturze, wyliczenie właściwych przyczyn restytucyjnych w tym przepisie jest taksatywne, a ich istnienie powoduje, że wyrok jest niesłuszny i powinien być zmieniony (Klimas, 2013). Należy podkreślić, że co do zasady wznowienie w oparciu o tę podstawę może dotyczyć orzeczeń, które uprawomocniły się przed datą wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a tym samym nie ma zastosowania do orzeczeń zapadłych po wydaniu wyroku Trybunału stwierdzającego tę niezgodność (Wiśniewski, 2021).

Drugi sposób dotyczy kwestii związanej ze wznowieniem postępowania w sprawie, która została zakończona decyzją ostateczną (od której nie wniesiono odwołania). Podstawą do wzruszenia decyzji ostatecznej jest przepis art. 145a kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) w związku z przepisem art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Prawo ubezpieczeń społecznych nie zawiera regulacji prawnych dających podstawę do wznowienia postępowania przed organem rentowym na skutek wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku uznającego niezgodność danego przepisu, który stanowił podstawę rozstrzygnięcia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dlatego też stosownie do treści art. 123 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy k.p.a.

Zgodnie z treścią art. 145a § 1 k.p.a. można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą. Natomiast w § 2 wskazano, że skargę o wznowienie wnosi się w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W efekcie zachowania powyższych warunków przez wnioskodawcę organ rentowy powinien wznowić postępowanie w sprawie ustalenia wysokości przysługującego świadczenia emerytalnego.

Spór co do podstawy wznowienia

Zakład Ubezpieczeń Społecznych z reguły odmawiał wznowienia postępowania i uchylenia decyzji przyznającej wysokość emerytury pomniejszonej o emeryturę pobieraną przed uzyskaniem wieku emerytalnego. Spór Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z odwołującymi się sprowadzał się przede wszystkim do oceny, czy podstawą do ponownego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego w nawiązaniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego może stanowić przepis art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Wątpliwości może budzić przede wszystkim fakt, że prawo do emerytury nabywa się *ex lege*, czyli z dniem spełnienia się wszystkich wymaganych przez przepisy prawa warunków (w szczególności wieku). Zasada praw nabytych stwarza dla ubezpieczonego taką sytuację, w której może on wystąpić o realizację nabytego prawa na dotychczasowych warunkach, nawet gdyby przed złożeniem wniosku doszło do zmiany tych warunków. Natomiast zachodzące zmiany przepisów dotyczące warunków nabycia prawa, które zostałyby wprowadzone po dacie spełnienia wszystkich poprzednich warunków nabycia prawa, nie mają znaczenia dla sytuacji ubezpieczonego (Jędrasik-Jankowska, 2019).

Odpowiedzi na postawione wyżej pytanie należy poszukiwać w judykaturze. Analiza przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowiła przedmiot rozważań Sądu Najwyższego, który uznał, że instytucja przewidziana w tym przepisie jest nie wznowieniem postępowania *sensu stricto*, lecz co najmniej „swoistym wznowieniem postępowania" (uchwała 7 sędziów SN z 5 czerwca 2003 r., III UK 6/07, OSNP 2003/18/442). Wznowienie postępowania z k.p.a. i z komentowanego artykułu ustawy o emeryturach i rentach z FUS są o tyle od siebie niezależne, że brak podstaw do zastosowania jednej z nich nie oznacza niemożliwości zastosowania drugiej (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 4 marca 2020 r., III AUa 1074/19, LEX nr 2956638). Okoliczność, że Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, na podstawie którego to przepisu ustalono wysokość emerytury kobiet urodzonych w 1953 roku, stanowi przesłankę warunkującą ponowne przeliczenie wysokości świadczenia emerytalnego.

Na marginesie warto wskazać, że w doktrynie dominuje pogląd, iż decyzja rentowa nie ma przymiotu powagi rzeczy osądzonej, gdyż organ rentowy ma uprawnienie do podważenia własnej błędnej decyzji i zniwelowania własnego uchybienia powstałego przy ustalaniu prawa do świadczenia bądź ustalania jego wysokości (Antonów, 2019).

W art. 114 ust. 1 powołanej wyżej ustawy ustawodawca wskazuje na sześć przyczyn uchylenia bądź zmiany decyzji. Zalicza się do nich m.in. przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie nowych okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na istniejące w obrocie prawnym rozstrzygnięcie. Na płaszczyźnie problematyki poruszonej w niniejszym artykule należy wskazać na stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, który uznał, że pojęcie „nowych okoliczności", istniejących przed wydaniem decyzji organu rentowego, a mających wpływ na ustalenie wysokości emerytury, o jakich stanowi art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, obejmuje okoliczności sprawy — a zatem za-

równo okoliczności faktyczne, jak i prawne (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 1 kwietnia 2020 r., III AUa 996/19, LEX nr 2953019). Taką nową okolicznością prawną jest wyrugowanie z obrotu prawnego przepisu, który pozwalał na ustalenie podstawy obliczenia emerytury z pomniejszeniem o kwotę stanowiącą kwotę pobranych emerytur. Jednocześnie Sąd ten podniósł, iż zachodzą podstawy do ponownego obliczenia emerytury, z uwagi na treść art. 114 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z wyrokiem wydanym przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 6 marca 2019 roku.

Artykuł 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS orzecznictwo traktuje jako podstawę prawną dla weryfikacji i wzruszalności decyzji organów rentowych, w których zawarto ustalenia pozostające w obiektywnej sprzeczności z ukształtowanym *ex lege* stanem uprawnień emerytalno-rentowych zainteresowanego (wyroki SN z 25 lutego 2008 r., I UK 249/07, OSNP 2009/11–12/152 i z 22 lutego 2010 r., I UK 247/09, LEX nr 585725).

Wydanie decyzji z naruszeniem prawa należy zakwalifikować jako błąd organu rentowego, czyli jako podstawę do ponownego przeliczenia świadczenia w myśl przesłanek komentowanego artykułu. Za taki błąd uznaje się każdą obiektywną wadliwość decyzji (w oparciu o tzw. teorię obiektywnej błędności decyzji) niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki czy też wadliwej legislacji (wyrok SN z 4 października 2018 r., III UK 153/17, LEX nr 2563524). Powyższe może zajść w sytuacji, gdy decyzja orzekająca o prawie bądź o wysokości przysługującego świadczenia jest wydana na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Usunięcie tych sprzeczności stanowi uzasadnienie dla ponownego wszczęcia postępowania zakończonego decyzją ostateczną, której rozstrzygnięcie stało się niezgodne z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną ubezpieczonego. Zdaniem judykatury przepis art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowi samoistną podstawę prawną do merytorycznego rozstrzygnięcia o prawie strony do przeliczenia nieprawidłowo obliczonej emerytury za okres 3 lat (zgodnie z art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) wobec stwierdzenia błędu organu rentowego.

Stwierdzenie niekonstytucyjności uregulowania prawnego powodującego obiektywną i następczą niezgodność wysokości emerytury ze stanem prawnym jest nową okolicznością. Okoliczność ta to ustalenie, że na podstawie zapadłego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wydanie decyzji określającej sposób wyliczenia emerytury było nieprawidłowe. Wadliwość tej decyzji istniała od samego początku, a ujawnienie tej okoliczności nastąpiło dopiero na skutek wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Za przyjęciem tego poglądu przemawiają względy aksjologiczne, funkcjonalne i pragmatyczne. Ujawnienie błędu ujmuje się w kontekście wadliwości tkwiącej w decyzji od początku, a „odkrytej" przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 4 marca 2020 r., III AUa 1074/19, LEX nr 2956638).

Nie ulega wątpliwości, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych istnieje konstrukcja quasi-wznowienia postępowania. Stanowi ona niezależną od postępowania przewidzianego w art. 410^1 k.p.c. oraz art. 145a k.p.a. i art. 146 k.p.a. podstawę wzruszenia prawomocnej decyzji organu rentowego. Należy zauważyć, iż wzruszalność decyzji rentowych polega przede wszystkim na niwelowaniu tzw. wad materialnoprawnych. Jako wady te można zakwalifikować uchybienia organu rentowego w zakresie rozstrzygnięcia o faktach warunkujących nabycie prawa do emerytur i rent bądź zaniedbań samych ubezpieczonych wywołanych nieporadnością w dokumentowaniu prawa do świadczeń lub uprawnień. Należy to uznać za błąd ustawodawcy (Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną), który trzeba postrzegać jako tożsamy z błędem Zakładu w rozumieniu art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 7 kwietnia 2020 r., III AUa 231/20, LEX nr 2977211).

Ponadto zgodnie z treścią art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Prawidłowa interpretacja tego przepisu prowadzi do ustalenia, że istnieje priorytet przepisów postępowania wynikający z ustaw ubezpieczeniowych przed przepisami k.p.a. (relacja przepisu szczególnego do przepisu ogólnego) (Jędrasik-Jankowska, 2019). W sprawach ubezpieczeniowych powinno nastąpić urzeczywistnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w oparciu o regulacje ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w szczególności w trybie jej art. 114. Skoro wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach z FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 roku nastąpiło z naruszeniem art. 2 Konstytucji, to tym samym decyzja o przyznaniu odwołującym się emerytury w związku z osiągnięciem przez wspomniany krąg osób wieku emerytalnego jest wadliwa.

Specyfika instytucji wznowienia postępowania, wzgląd na socjalne przeznaczenie świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz gospodarowanie środkami publicznymi uzasadnia przyznanie stronom stosunkowo szerokich uprawnień w celu kwestionowania błędnie ukształtowanego prawa do świadczeń, jak i ponownego ubiegania się o uprzednio nieprzyznane prawo (Antonów, 2019). Zakład Ubezpieczeń Społecznych występujący jako „profesjonalista" trudniący się ustalaniem prawa do świadczeń emerytalnych powinien brać pod uwagę każdy możliwy sposób rozpatrzenia zgłoszonego żądania, w tym również w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Wprowadzenie postanowień orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego do przepisów ustawy systemowej

Dopiero ponad rok po orzeczeniu niekonstytucyjności przepisów ustawodawca postępując zgodnie z wykładnią wyroku Trybunału Konstytucyjnego zagwarantował jed-

nolite zasady zwrotu świadczeń uprawnionym. Poprzez wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach z FUS dwóch nowych jednostek redakcyjnych nastąpiło rozwiązanie przedstawionego problemu prawnego. Dodane przepisy, tj. art. 194i i 194j, ustawy o emeryturach i rentach z FUS (ustawą z 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, DzU poz. 1222, dalej: ustawa zmieniająca) poza określeniem warunków i sposobu dokonania przeliczenia ponownej emerytury zawierają również rozwiązania proceduralne wskazujące ubezpieczonym drogę postępowania oraz realizację przysługujących im uprawnień. Ustawa zmieniająca miała na celu unormowanie sytuacji kobiet z rocznika 1953, które po wyroku Trybunału uzyskały prawo do przeliczenia emerytury powszechnej bez pomniejszania jej o pobraną wcześniejszą emeryturę.

W art. 2 ustawy zmieniającej wskazano, że z dniem jej wejścia w życie (tj. z dniem 10 lipca 2020 roku) postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury ubezpieczonych, o których mowa w art. 194j ust. 1 ustawy emerytalnej, lub renty rodzinnej po tych ubezpieczonych z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, wszczęte przez organ rentowy w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 145a k.p.a. lub przez sąd w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 401^1 k.p.c., ulega zawieszeniu z mocy prawa do czasu wydania przez organ rentowy decyzji na podstawie art. 194j ustawy emerytalnej (ust. 1), przy czym organ rentowy niezwłocznie zawiadamia sąd o wszczęciu postępowania w tym trybie i doręcza mu kopię wydanej decyzji (ust. 2).

Dodatkowo należy zauważyć, że na mocy art. 477^{13} § 1 k.p.c. zmiana przez organ rentowy zaskarżonej decyzji przed rozstrzygnięciem sprawy przez sąd przez wydanie decyzji lub orzeczenia uwzględniającego w całości lub w części żądanie strony powoduje umorzenie postępowania w całości lub w części (postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 17 marca 2021 r., III AUa 815/19, LEX nr 3153227). Z dniem wydania przez organ rentowy decyzji na podstawie art. 194j ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS zaspokajającej roszczenie ubezpieczonej w całości powoduje umorzenie postępowania z mocy prawa. W przypadku wydania przez organ rentowy decyzji o odmowie ponownego ustalenia emerytury organ rentowy bądź sąd z urzędu podejmuje uprzednio zawieszone postępowanie i rozpatruje sprawę ponownie.

W literaturze przedmiotu wskazano na możliwość wystąpienia do sądu o zapłatę odszkodowania na podstawie art. 417^1 k.c. w przypadku wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej uchylenia decyzji (z uwagi na upływ czasu, o którym mowa w art. 145a k.p.a.) i stwierdzenia wydania jej z naruszeniem prawa. Jedyny problem w tej kwestii sprowadza się do wyliczenia wartości przedmiotu sporu, którym jest wyliczenie prawidłowej emerytury z pominięciem przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Zakład Ubezpieczeń Społecznych co do zasady odmawia wyliczenia tej kwoty (Augustyńska, 2020, s. 24).

W dalszej części ustawodawca przewidział, że osoby, które nie złożyły wniosku o emeryturę powszechną w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (czyli najpóźniej do 11 stycznia 2021 r.) i mają już przyznaną emeryturę powszechną w wysokości pomniejszonej o kwoty pobranych emerytur wcześniejszych, nie muszą składać takiego wniosku (art. 3 ust. 1 ustawy zmieniającej).

W pozostałych przypadkach ponowne ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 194j ustawy zmienianej w art. 1 następuje z urzędu po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 3 ust. 2 ustawy zmieniającej). Jednocześnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydaje nową decyzję z korzystnym obliczeniem emerytury powszechnej bez pomniejszania podstawy jej obliczenia o sumę kwot pobranych wcześniej emerytur.

Niemniej jednak nie wszystkie ubezpieczone będą spełniały warunki do wydania korzystniejszych decyzji z derogacją niekonstytucyjnego przepisu.

Sądy powszechne w pełni podzielają stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy, że rozpoznanie wniosku o ustalenie prawa do emerytury wymaga — o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej — potwierdzenia tego prawa oraz jego wysokości według stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia wniosku. Oznacza to, że wniosek rozpatrywany jest na podstawie obowiązujących w chwili jego złożenia przepisów dotyczących sposobu wyliczenia emerytury. W tych okolicznościach zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS do tych emerytów, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny i wniosek o emeryturę z tego tytułu złożyli w nowym stanie prawnym po wejściu w życie niekorzystnego sposobu wyliczania emerytury, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych i jest uzasadnione obowiązującą w prawie ubezpieczeń społecznych zasadą realizacji prawa do emerytury według przepisów obowiązujących w dniu złożenia wniosku (postanowienia SN z 21 października 2020 r., I UK 377/19, LEX nr 3093801 i z 22 stycznia 2019 r., II UK 603/17, LEX nr 2634177).

W tym zakresie sądy wskazują, że nie ma podstaw do zastosowania przepisu obowiązującego od 10 lipca 2020 r., tj. art. 194j ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Stosownie do tego przepisu kwotę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 wyżej powołanej ustawy ubezpieczonemu urodzonemu w 1953 roku, który wcześniej pobierał emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 roku, ustala się ponownie od podstawy ustalonej z zastosowaniem art. 194i, czyli z wyłączeniem zastosowania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Przepis ten dotyczy tylko tych ubezpieczonych urodzonych w 1953 roku, którzy pobierali emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b na podstawie wniosku złożonego przed 1 stycznia 2013 roku. Nie dotyczy on zatem ubezpieczonych, którzy wymienioną w art. 25 ust. 1b emeryturę z art. 184 ustawy emerytalnej pobrali na podstawie wniosku złożonego po 1 stycznia 2013 roku (wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z 26 stycznia 2021 r., VI U 16/21, Legalis nr 2562078). Warunkiem jest to, by prawo do

emerytury wcześniejszej zostało ustalone na wniosek złożony przed wskazaną wyżej datą, gdyż od początku 2013 roku zmieniono zasady obliczania wysokości świadczenia emerytalnego osobom pobierającym wcześniejszą emeryturę poprzez wprowadzenie mniej korzystnych rozwiązań.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonał oszacowania uprawnionych do ponownego przeliczenia emerytury w zakresie osób urodzonych w 1953 roku, które mogą skorzystać ze zmiany omawianych przepisów. Liczba uprawnionych oscyluje w granicach 80,4 tys. Wśród nich jest 17,8 tys. osób, które w ciągu 6 miesięcy mogą złożyć wniosek o przyznanie emerytury powszechnej (w tym 15,6 tys. kobiet i 2,2 tys. mężczyzn). Pozostali, czyli 62,6 tys. osób (w tym 60,6 tys. kobiet oraz 1,9 tys. mężczyzn), będą mieć emeryturę przeliczoną z urzędu (Leśniak, 2020).

Podsumowanie

W praworządnym państwie podejmowanie decyzji o możliwości skorzystania ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych (w tym przejścia na wcześniejszą emeryturę) nie może wiązać się z pozostawaniem obywateli w niepewności co do ich sytuacji prawnej w przyszłości. Wprowadzane przez ustawodawcę zmiany w przepisach prawa ubezpieczeń społecznych powinny realizować standardy konstytucyjne oraz zaspokajać słuszne prawa ubezpieczonych. Wprowadzenie nowego zreformowanego systemu wprowadziło *de facto* pogorszenie sytuacji prawnej kobiet z rocznika 1953, które w czasie przechodzenia na wcześniejszą emeryturę nie mogły przewidzieć ukształtowania ich podstawy wymiaru emerytury powszechnej. Skorzystanie z uprawnienia rozpoczęcia wcześniejszej emerytury przez osoby urodzone w 1953 roku stanowiło dla nich niekorzystne rozwiązanie, które bezpośrednio wpłynęło na wysokość ich emerytury powszechnej.

Do czasu wprowadzenia przez ustawodawcę przepisów doprecyzowujących wdrożenie w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) brakowało jednolitej podstawy prawnej wzruszalności decyzji rentowych, które uprawomocniły się na skutek upływu terminu do wniesienia od nich odwołania do sądu, jeśli Trybunał orzekł o niekonstytucyjności normy prawnej, z której zastosowaniem decyzje te zostały wydane. W rzeczywistości ubezpieczeni urodzeni w 1953 roku pozostawali w niepewności co do możliwości oraz podstawy prawnej wystąpienia z żądaniem ponownego przeliczenia emerytury. W artykule ukazano poszczególne tryby wznowienia postępowania, którymi kierowały się osoby ubezpieczone oraz sądy. Spór dotyczył odmiennej wykładni terminu „błędu organu" oraz problemu zastosowania prawidłowych przepisów do wznowienia postępowania oraz zrozumienia istoty tego nadzwyczajnego trybu wzruszenia decyzji ostatecznych.

Praworządne państwo powinno respektować orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, standardy konstytucyjne oraz prawa ubezpieczonych. W związku z powyższym wydanie omawianego wyroku Trybunału powinno spowodować podjęcie prac nad wprowadzeniem zmian systemowych. Ponadto, zdaniem Sądu Najwyższego, organ rentowy do czasu wdrożenia przepisów prawa stanowiących realizację postanowień Trybunału powinien działać na korzyść ubezpieczonych, a nie szukać kruczków prawnych żeby im nie pomóc (postanowienie SN z 29 października 2020 r., III UZP 4/20, Legalis nr 2494392).

Dopiero po upływie ponad roku od wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego podjęto działania legislacyjne mające na celu realizację jego założeń. Opieszałość ustawodawcy w tym zakresie należy postrzegać negatywnie, gdyż narusza zaufanie obywateli do prawa i państwa. Rozpoznanie przez sądy powszechne wielu spraw z zakresu emerytur kobiet z rocznika 1953 okazało się być zbędną inicjatywą ubezpieczonych. Wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach z FUS art. 194i i art. 194j należy ocenić pozytywnie, gdyż sytuacja prawna kobiet, które przeszły na wcześniejszą emeryturę z rocznika 1953, została uregulowana po derogacji niekonstytucyjnych przepisów.

Jednakże nie wszystkie osoby skorzystają z dobrodziejstwa wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Od 1 stycznia 2013 roku podstawa obliczenia emerytury powszechnej (składki emerytalne z uwzględnieniem ich waloryzacji i zwaloryzowany kapitał początkowy zapisane na koncie ubezpieczonego) jest pomniejszana o wypłacone tzw. emerytury wcześniejsze. Ustalenie prawa do świadczenia oraz jego wysokości w stosunku do osób, które złożyły wniosek o ustalenie prawa do emerytury po 1 stycznia 2013 roku, nastąpi według stanu prawnego obowiązującego w dniu złożenia wniosku. Wniosek rozpatrywany jest bowiem na podstawie obowiązujących w chwili jego złożenia przepisów dotyczących sposobu wyliczenia.

Wprowadzone zmiany oraz wypłaty należnych świadczeń emerytalnych bez wątpienia spowodują znaczny wzrost wydatków sektora finansów publicznych. W sejmowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zaplanowano, że w pierwszym roku obowiązywania projektowanej regulacji wydatki wzrosną o 520,1 mln zł (445 mln zł tytułem wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości oraz 75,1 mln zł z tytułu wypłaty wyższych emerytur). Według danych ZUS oczekuje się, że w kolejnych latach wydatki na wypłatę wyższych świadczeń będą ulegały zwiększeniu aż do kwoty 92,1 mln zł w dziesiątym roku funkcjonowania ustawy. Łącznie w okresie 10 lat obowiązywania projektowanej regulacji wzrost wydatków może wynieść ok. 1 290,8 mln zł, w kwotach nominalnych. Dodatkowo w projekcie wskazano, że zmiana regulacji w zakresie wysokości emerytur osób urodzonych w 1953 roku nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw[3].

Przypisy/Notes

[1] Zgodnie z tym przepisem osoby urodzone po 31 grudnia 1948 r. a przed 1 stycznia 1969 r. miały możliwość przejścia na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Osoby takie musiały spełnić przesłankę wieku (dla kobiety 55 lat) oraz odpowiedniego okresu składkowego i nieskładkowego (co najmniej 30 lat albo 20 lat przy uznaniu danej osoby za całkowicie niezdolną do pracy). Wymogiem ustawowym było spełnienie wskazanych przesłanek do 31 grudnia 2008 r. oraz — dodatkowo — nieprzystąpienie do otwartego funduszu emerytalnego albo złożenie wniosku o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem ZUS, na dochody budżetu państwa.

[2] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.

[3] Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 18 grudnia 2019 r., druk nr 283, pozyskano ze strony internetowej: http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/2E2B6DA5B023AB6DC1258535002E14DC/%24File/283.pdf (10.03.2021).

Bibliografia/References

Antonów, K. (2019). Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W: K. Antonów (red.), R. Babińska-Górecka, M. Bartnicki, S. Gajewski, B. Suchacki i M. Zieleniecki, *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*. LEX/el.

Augustyńska, B. (2020). Przeliczenie emerytury powszechnej kobiet z rocznika 1953 r. *Monitor Prawa Pracy*, (5).

Dziubińska-Lechnio, E. i Skowrońska, E. (2019). *Emerytury i renty w praktyce*. LEX/el.

Garlicki, L. (red.). (2007). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*. Warszawa: Wolters Kluwers.

Jędrasik-Jankowska, I. (2019). *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*. LEX/el.

Klimas M. (2013). *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, LEX/el.

Leśniak, G. J. (2020). ZUS przeliczy emerytury z rocznika 1953, ale... nie tak szybko. *Prawo.pl* — wiadomość z 10 września 2020 r. Sekcja Kadry i BHP. LEX/el.

Pysiak, A. (2014). Problem konstytucyjności skonsumowanego kapitału początkowego wcześniejszych emerytek urodzonych w latach 1949–1953. *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej*, (21).

Ślebzak, K. (2009). *Ochrona emerytalnych praw nabytych*. LEX/el.

Wiśniewski, T. (red.). (2021). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367–505 (39)*. LEX/el.

Mgr Tomasz Smoliński, doktorant w Katedrze Prawa Finansowego i Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, aplikant adwokacki przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Olsztynie.

Mgr Magdalena Tyska, doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego i Podatkowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, aplikantka adwokacka przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Olsztynie.

Mgr Tomasz Smoliński, PhD student at the Department of Financial and Tax Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, trainee attorney at the District Bar Council in Olsztyn.

Mgr Magdalena Tyska, PhD student at the Department of Financial and Tax Law at the Faculty of Law and Administration of the University of Warmia and Mazury in Olsztyn, trainee attorney at the District Bar Council in Olsztyn.