
Problematyka emerytur dla kobiet urodzonych w 1953 r. na tle orzecznictwa oraz statystyki sądowej

Wcześniej emerytury były przyznawane w specjalnych trybach przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, skutkowało to obniżeniem wysokości przyszłego świadczenia wynikającego z prawa do emerytury powszechnej ze względu na pomniejszanie wysokości dostępnego zgromadzonego kapitału ubezpieczonej. Jednak w przypadku kobiet urodzonych w 1953 r. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego skutkowało – przynajmniej pod względem prawnym – zmianą ich statusu. Analiza wyroków wydawanych przez sądy powszechne w zakresie odwołań wniesionych przez niezadowolone z rozstrzygnięć Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ubezpieczone wskazuje, że poszczególne jednostki przedstawiały znaczne rozbieżności w wykładni przepisów. Choć ustawodawca w ramach nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadził do porządku prawnego nowe rozwiązanie, to do tego momentu (przez ponad rok) realizacja konstytucyjnych praw kobiet urodzonych w 1953 r. dokonywała się w obrębie orzecznictwa sądów powszechnych. Artykuł przedstawia, w jakim zakresie orzecznictwo jest rozbieżne, oraz wskazuje na główne argumenty przemawiające za uwzględnieniem poszczególnych linii orzeczniczych, w tym także na główne tezy przedstawione w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co może być wskazówką dla orzeczników.

Słowa kluczowe: emerytury powszechne, emerytury wcześniejsze, sądy, Trybunał Konstytucyjny

Otrzymano: 15.07.2020

Zaakceptowano po recenzjach: 30.12.2020

DOI: 10.5604/01.3001.0014.6705

Wstęp

Nowelizacja ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) z dnia 11 maja 2012 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 637) znacząco wpłynęła na status materialny ubezpieczonych kobiet urodzonych w 1953 r. Ocena części środowiska prawniczego wskazywała, iż istnieją wątpliwości odnośnie do konstytucyjności tego rozwiązania – zmiana reguł pobierania przyszłych świadczeń już po rozpoczęciu korzystania z przywileju wcześniejszej emerytury *prima facie* miała naruszać zasadę zaufania obywatela do państwa oraz zasadę ochrony praw nabytych – mając w szczególności na uwadze, że zmiana tego trybu skutkowałą obniżeniem świadczenia uprawnionym o średnio 200–400 zł miesięcznie¹. Jednak samo stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisu nie wyczerpuje zagadnienia, bowiem dopiero w dalszym toku procedury, czy to sądowej, czy administracyjnej, ubezpieczone mają możliwość powrotu do wcześniejszych reguł naliczania świadczeń emerytalnych. Procedura administracyjna jednakże nie uwzględnia możliwości zmiany decyzji po upływie 5 lat od jej wydania. W tej sytuacji to na sądach powszechnych spoczął ciężar dokonania właściwej wykładni przepisów i rozstrzygnięcia, czy ważniejsze z perspektywy obywatela jest ściśle zachowanie procedury administracyjnej, czy też uwzględnienie wartości konstytucyjnych.

Artykuł ma na celu przedstawienie rozbieżności w orzecznictwie zaistniałych pomiędzy poszczególnymi sądami powszechnymi w kraju. Autor przedstawia poszczególne tryby wznawieniowe, którymi kierowały się wskazane judykatury, w tym także prezentuje konkretne argumenty wskazywane przez sądy w sprawie wykorzystania poszczególnych trybów. Zastosowana w niniejszym opracowaniu metoda badawcza polega na analizie empirycznej uzasadnień oraz rozstrzygnięć zapadłych na kanwie decyzji wydanych przez organ rentowy w odniesieniu do emerytur powszechnych przysługujących kobietom urodzonym w 1953 r. Badaniu zostały poddane orzeczenia sądów apelacyjnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz – w ramach analizy porównawczej – orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na potrzeby pracy przeprowadzono badania statystyczne w obszarze wzrostu wpływu spraw do sądów okręgowych oraz kosztów poniesionych w wyniku opóźnienia w uchwaleniu aktu prawnego mającego na celu wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

¹ B. Augustyńska, *Przeliczenie emerytury powszechnej kobiet z rocznika 1953 r.*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 5.

Charakterystyka systemu powszechnych ubezpieczeń w odniesieniu do kobiet urodzonych w 1953 r.

Powszechny system ubezpieczeń społecznych zapewnia prawo do zabezpieczenia socjalnego w postaci emerytury dla każdej osoby, która zgodnie z art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 53, dalej: ustawa emerytalna) osiągnęła odpowiedni wiek: 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn². Podstawę emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji składek zaewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury³, wraz ze zwaloryzowanym kapitałem początkowym⁴ oraz kwota środków zaewidencjonowanych na subkoncie w przypadku osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. Niezmiernie jednak istotny z perspektywy problematyki artykułu jest wprowadzony ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 637) ust. 1b art. 25 wskazujący, iż podstawę obliczenia emerytury pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b⁵, 46⁶, 50⁷, 50a⁸, 50e⁹, 184¹⁰ lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. nr 97, poz. 674, z późn. zm.).

Norma prawna zawarta w art. 25 ust. 1b była wykładana rozbieżnie, zarówno w ramach doktryny, jak i orzecznictwa. Ostatecznie na skutek pytania prawnego zadane go Trybunałowi Konstytucyjnemu postanowieniem z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie

² Art. 24 ustawy emerytalnej.

³ Art. 25 ustawy emerytalnej.

⁴ Określonym w trybie art. 173–175 ustawy emerytalnej.

⁵ Emerytura tzw. częściowa, ostatecznie uchylona na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 1452).

⁶ Emerytura przejściowa dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r., które spełniły łącznie warunki: nie przystąpiły do OFE lub złożyły wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku OFE za pośrednictwem zakładu na dochody budżetu państwa, a warunki do uzyskania emerytury określone w art. 29, 32, 33 i 39 ustawy emerytalnej spełniają do 31 grudnia 2008 r. – kwestia będzie szerzej omówiona w dalszej części artykułu.

⁷ Emerytura przejściowa kolejowa przysługująca pracownikom kolejowym na takich samych warunkach, jak zawarte w przypisie nr 4.

⁸ Emerytura górnicza.

⁹ Wcześniejsza emerytura górnicza.

¹⁰ Emerytura pomostowa.

prowadzonej pod sygnaturą akt VI U 439/16 przez Sąd Okręgowy w Szczecinie¹¹ na podstawie wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (P 20/16)¹² stwierdzono, iż art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 887, ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Stan faktyczny w sprawie, w której zostało zadane Trybunałowi Konstytucyjnemu wspomniane pytanie, przedstawiał się następująco: urodzona w 1953 r. ubezpieczona osiągnęła wiek 55 lat w grudniu 2008 r., który z kolei umożliwił jej – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 46 ustawy emerytalnej – przejście na wcześniejszą emeryturę. Art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy emerytalnej pozwalał na uzyskanie świadczenia emerytalnego kobietom, które po osiągnięciu 55 lat miały wymagany co najmniej 30-letni okres składkowy i nieskładkowy albo mogły wykazać 20-letni okres składkowy oraz zostały uznane za całkowicie niezdolne do pracy. Ubezpieczona zarówno przed grudniem 2008 r., jak i w okresach późniejszych wykonywała pracę na rzecz różnych podmiotów. W 2013 r., po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego, uzyskała powszechne świadczenie emerytalne wyliczone zgodnie z art. 25 ust. 1b, a więc pomniejszone o sumę dotychczasowo pobranych świadczeń w ramach wcześniejszej emerytury. Z uwagi na zbieg świadczeń (emerytur wcześniejszej oraz powszechnej) ZUS, działając zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej, kontynuował wypłatę świadczenia uzyskanego w 2008 r., ponieważ przysługiwało ubezpieczonej i wynosiło więcej (1450,64 zł) niż wyliczona emerytura powszechna (1018,94 zł). W ocenie pytającego sądu ustawa nowelizująca z 2012 r. mogła być niezgodna z Konstytucją, bowiem reguły ustalania emerytury powszechnej zmieniono w toku pobierania wcześniejszej emerytury – przepisy weszły w życie w 2013 r.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzenie do ustawy emerytalnej mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nią prawa, bowiem ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, w momencie podejmowania decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego nie miały świadomości skutków prawnych, jakie decyzja ta może wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej¹³. Według Trybunału Konstytucyjnego skutkiem wyroku jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia tego organu sądowego. Trybunał ocenił, że w tych sprawach prawo

11 Pytanie prawne brzmiało: „Czy art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 887 ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do urodzonych w 1953 roku kobiet, które przed 1 stycznia 2013 roku nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 i art. 50 tej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji?”.

12 Wyrok wszedł w życie (tekst jednolity został ogłoszony w Dzienniku Ustaw) 21 marca 2019 r. (poz. 539).

13 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2019 r. (P 20/16), <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=17799&sprawa=18172> (17.06.2020).

sanacji konstytucyjności może być zrealizowane w dwojakim trybie. Postępowania zakończone wydaniem wyroku przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być wznowione na podstawie art. 401¹ k.p.c.¹⁴ Natomiast osobom, które nie odwołały się od decyzji wydanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, przysługuje wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a.¹⁵ w związku z art. 124 ustawy emerytalnej. Trybunał ocenił także, iż aby zagwarantować jednolite zasady zwrotu świadczeń należnych uprawnionym, ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie.

Autor nie ma zamiaru przytaczać w tym miejscu pełnego uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego (bowiem w pełni je podziela, zaś zainteresowani mogą poznać merytoryczne argumenty bezpośrednio z treści uzasadnienia), lecz chce wskazać problemy prawne zaistniałe w toku postępowania sądowego, które powstały po wydaniu orzeczenia przez Trybunał – a więc związane z zastosowaniem art. 401¹ k.p.c., art. 145a k.p.a., a także art. 114 oraz 133 ustawy emerytalnej.

Tryby wznowieniowe zawarte w przepisach szczególnych

Zgodnie z treścią art. 401¹ k.p.c. można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie. Zapis ten jest całkowicie przejrzysty i skutkowało wznowieniem postępowań cywilnych procedowanych w trybie określonym w art. 459–477¹⁶ k.p.c., a wywołanych wnoszeniem przez ubezpieczone odwołań od decyzji organu rentowego przyznających im emerytury powszechne pomniejszone o sumę wcześniej pobranych świadczeń. Wznowienie tych postępowań w ramach procedury sądowej skutkowało zmianą zaskarżonych decyzji i przyznaniem ubezpieczonym świadczenia emerytalnego niepomniejszonego o kwoty wcześniej pobranych świadczeń.

Znaczący problem powstał jednak w związku ze wznowieniem postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. Zgodnie z tym artykułem można żądać wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja. Skargę o wznowienie należy wnieść do właściwego organu rentowego w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału.

¹⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 1460, dalej: k.p.c.).

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 256, dalej: k.p.a.).

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż termin na wniesienie skarg o wznowienie postępowania upływał 23 kwietnia 2019 r.¹⁶ Wiele skarżących podnosiło, iż nie miało wiedzy o wydaniu wyroku (czy też właściwie o jego opublikowaniu), bowiem żadne media publiczne nie informowały o tym fakcie, zaś zainteresowane nie posiadały tych informacji we własnym zakresie. Skutkowało to wpływem znacznej ilości odwołań od decyzji organu rentowego o nieprzywróceniu zainteresowanym terminu do wniesienia skargi. Nie sposób nie podzielić twierdzeń ubezpieczonych, mając w szczególności na uwadze fakt, iż od dnia zadania pytania prawnego przez Sąd Okręgowy w Szczecinie do dnia wydania wyroku minęły ponad dwa lata. Trudno bowiem oczekiwać od przeciętnego obywatela, że będzie śledził orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz regularnie przeglądał Dziennik Ustaw (co ma znaczenie w odniesieniu do ponad dwutygodniowego opóźnienia publikacji wyroku w publikatorze urzędowym).

Drugi aspekt problemu wynikał z brzmienia art. 146 k.p.a., wskazującego, że jeżeli Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja, uchylenie decyzji nie może nastąpić, jeżeli od jej ogłoszenia lub doręczenia minęło pięć lat. W takim razie zgodnie z art. 151 k.p.a., jeżeli decyzja nie odpowiada prawu, odmawia się jej uchylenia, ograniczając się do stwierdzenia, że wydano ją z naruszeniem prawa. Organ rentowy przyjął taką (językową) wykładnię przepisów, wydając decyzje odmawiające przeliczenia emerytury i stwierdzające, że decyzje z 2013 r. (a więc przyznające emerytury powszechne) zostały wydane z naruszeniem prawa. Decyzje te utrzymały *status quo* w zakresie wysokości emerytur przyznanych ubezpieczonym, co skutkowało ich w pełni uzasadnionym rozżaleniem, ponieważ oprócz przyznania im racji co do sporu prawnego orzeczenia rozstrzygnięcia te nie wpływały w żaden realny sposób na ich status materialny.

W tym miejscu warto pochylić się nad instytucją określoną w art. 114 ustawy emerytalnej. Od 1998 r. przepisy te były wielokrotnie zmieniane. Pierwotnie ust. 1 artykułu wskazywał, iż prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Na skutek ustawy nowelizującej z 2004 r. wprowadzono tam dodatkowy zapis, wskazujący, iż przepis zawarty w ust. 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. Ostatecznie przepis ten został usunięty z aktu normatywnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹⁷.

¹⁶ 21 kwietnia 2019 r. to Niedziela Wielkanocna, zaś 22 kwietnia 2019 r. to Poniedziałek Wielkanocny, w związku z czym termin upływał w najbliższy dzień roboczy.

¹⁷ Został uznany za niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa (tekst jednolity: art. 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) i na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r. (opublikowanego 8 marca 2012 r.) stracił moc z dniem ogłoszenia orzeczenia.

Na mocy ustawy nowelizującej z 2017 r.¹⁸ brzmienie przepisu zostało całkowicie zmienione. Nowelizacja wprowadziła zamknięty katalog przypadków, w których organ uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, oraz przyjęła terminy odnoszące się do tego aspektu¹⁹. Terminów tych nie należało stosować, jeżeli zgodnie z ust. 1f pkt 1 w wyniku uchylecia lub zmiany decyzji ubezpieczona nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości. Artykuł 114 ustawy emerytalnej²⁰ był także przedmiotem analizy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²¹ w odniesieniu do praw nabytych przez uprawnioną, a następnie podważonych na mocy tego przepisu przez organ rentowy z urzędu. Trybunał wskazał, że prawo własności (emerytury) zostało wygenerowane dzięki dokonanej przez organ rentowy korzystnej ocenie dokumentacji, złożonej w dobrej wierze przez skarżącą. W uzasadnieniu podniesiono, że zasada sprawiedliwości społecznej wymaga, aby władze publiczne nie były powstrzymywane od poprawiania własnych błędów, w tym błędów wynikających z ich zaniedbań. Niemniej jednak działania te muszą mieć charakter proporcjonalny i nie powodować nadmiernego uszczerbku po stronie uprawnionego. W tym zakresie Europejski Trybunał Praw Człowieka stosunkiem głosów 4 do 3 uznał, że doszło do naruszenia art. 1 protokołu pierwszego do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²². Należy mieć więc na uwadze, że art. 114 ustawy powinien mieć zastosowanie zarówno do sytuacji, w których przeliczenie świadczenia będzie skutkowało obniżeniem kwoty należnej uprawnionemu, jak i sytuacji, w których wykorzystanie tego trybu spowoduje nabycie przez ubezpieczonego świadczenia w wyższej wysokości niż dotychczas. Natomiast jednym z celów wprowadzenia tego przepisu jest, w ocenie Trybunału, możliwość korekty swoich błędów przez organy administracji publicznej. Ważne jest jednak w tym kontekście pojęcie „błędu”. Do tego zagadnienia autor powróci w dalszej części artykułu.

18 Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 715).

19 Katalog ten obejmuje: przedstawienie nowych dowodów lub ujawnienie nowych okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji (5 lat od wydania decyzji); wydanie decyzji w wyniku przestępstwa (10 lat od wydania decyzji); ustalenie, iż dowody, na podstawie których ustalono okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (10 lat od wydania decyzji); decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu przez świadczeniobiorcę (10 lat od wydania decyzji); decyzja została wydana w oparciu na prejudykacie, który został następnie uchylony, zmieniony albo stwierdzono jego nieważność (5 lat od wydania decyzji), oraz ostatecznie przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe ich wyliczenie nastąpiło na skutek błędu organu rentowego (3 lata od wydania decyzji).

20 W ówczesnym brzmieniu przepis wskazywał, że prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość.

21 Sprawa Moskal przeciwko Polsce, nr skargi 10373/05, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162176> (3.07.2020).

22 Art. 1 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175/1) sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. wskazywał, że każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia oraz że nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Tryby wznowieniowe wykorzystywane przez sądy powszechne

Bez względu jednak na podstawę odmowy wznowienia postępowania (uchybiecie terminowi do wniesienia skargi czy też upływ 5-letniego terminu) sądy powszechne rozpoznające odwołania podzieliły się w zakresie wykładni przepisów. I tak rozstrzygnięcia zapadłe przed Sądem Apelacyjnym w Białymstoku oddalały odwołania dotyczące odmowy przywrócenia terminu na wniesienie skargi (jak i odmówienia uchylenia decyzji z 2013 r. i stwierdzenia wydania decyzji z naruszeniem prawa w trybie k.p.a.), z tym jednak zastrzeżeniem, że przekazywały na podstawie art. 477¹⁰ § 2 k.p.c.²³ żądanie przeliczenia emerytury w trybie art. 114 ustawy emerytalnej do organu rentowego. W uzasadnieniach podnoszono, że instytucja przewidziana w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie jest wznowieniem postępowania *sensu stricto*, lecz co najwyżej „swoistym wznowieniem postępowania”²⁴ i ma szerszy charakter niż wznowienie postępowania, a także nieco odmienne od niego przesłanki²⁵. Jej istota służy też innym celom – pozwala ponownie ustalić prawo do świadczeń emerytalno-rentowych lub ich wysokość przy wykorzystaniu mniej rygorystycznych podstaw niż określone w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego podstawy wznowienia takiego postępowania. Tożsame rozstrzygnięcia wydawał Sąd Apelacyjny w Lublinie²⁶ oraz Sąd Apelacyjny w Szczecinie²⁷.

W przeciwieństwie do wymienionego sądu białostockiego Sąd Apelacyjny w Łodzi całkowicie odrzucił możliwość zastosowania art. 114 ustawy emerytalnej w sprawach odnoszących się do emerytur kobiet urodzonych w 1953 r.²⁸ Sąd ten wskazywał, iż przepisy ustawy o emeryturach i rentach nie zawierają regulacji określającej tryb postępowania w przypadku wydania decyzji na podstawie przepisu uznanego następnie za niezgodny z Konstytucją. W ustawie emerytalnej²⁹ również taki specjalny tryb nie został przewidziany, nadto art. 83a ww. ustawy, który przewiduje weryfikację ostatecznych decyzji ZUS, jasno stanowi w ust. 4, że przepis art. 83a nie znajduje zastosowania w postępowaniu o ustalenie uprawnień do emerytur i rent oraz ich wysokości. Sąd Apelacyjny w Łodzi podzielił wykładnię dokonaną przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2014 r. (sygn. akt III UZP 3/13), że to przepis art. 145a k.p.a. stanowi skonkretyzowaną podstawę wzruszenia decyzji organu rentowego wydanych w oparciu

23 Przepis ten wskazuje, że jeżeli ubezpieczony zgłosił nowe żądanie, dotychczas nierozpoznane przez organ rentowy, sąd przyjmuje to żądanie do protokołu i przekazuje go do rozpoznania organowi rentowemu.

24 Uchwała Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03, OSNP 2003, nr 18, por. 442.

25 Tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 25 lutego 2020 r., III AUa 867/19, LEX nr 2847165.

26 Tak np. wyrok z 13 maja 2020 r., III AUa 407/20, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/153000000001521_III_AUa_000407_2020_Uz_2020-05-13_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/153000000001521_III_AUa_000407_2020_Uz_2020-05-13_001) (17.06.2020), z 12 marca 2020 r., III AUa 819/19, LEX nr 2895402.

27 Tak np. wyrok z 27 lutego 2020 r., III AUa 461/19, LEX nr 2923459.

28 Tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 9 marca 2020 r., III AUa 1805/19, zmieniający wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z 13 listopada 2019 r., VIII U 1670/19, niepublikowany.

29 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 226).

na akcie normatywnym uznanym za niekonstytucyjny. W ocenie Sądu Apelacyjnego w Łodzi w ramach regulacji art. 114 ustawy o emeryturach i rentach brak jest przesłanki wzruszalności decyzji, której podstawę prawną stanowił przepis uznany za niezgodny z Konstytucją. Sąd ten wskazał także, że nie jest błędem organu rentowego wydanie decyzji na podstawie przepisu, który okazał się niekonstytucyjny, gdyż jest to sytuacja prawidłowego zastosowania obowiązującego wówczas prawa. Nie można także, w ocenie Sądu Apelacyjnego w Łodzi, postawić organowi rentowemu zarzutu niedopełnienia obowiązku działania na korzyść osób uprawnionych do świadczeń, skoro organ ten przy wydawaniu decyzji nie naruszył obowiązującego prawa³⁰.

Istotny, także z perspektywy możliwości ustalenia jednolitej linii wykładni tych przepisów, jest fakt, iż doktryna nie zajęła jednoznacznego stanowiska dotyczącego możliwości stosowania przepisów ustawy emerytalnej wobec decyzji wydanych na podstawie przepisów niezgodnych z Konstytucją. Trzeba wskazać, iż do 2020 r. tożsame problemy stwarzał jedynie zawarty w art. 103a ustawy emerytalnej przepis odnoszący się do zawieszenia wypłaty świadczeń w związku z utrzymaniem stosunku pracy przez uprawnionego do świadczenia. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie odnosiło się do oceny, czy prawodawca nie naruszył w ramach swoich uprawnień zasady zaufania do państwa oraz ochrony praw nabytych, dokonując nowelizacji ustawy emerytalnej ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r.³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie³², tożsamy zresztą w swojej istocie z wyrokiem z 2019 r., wskazywał, że choć nie uchybiono istocie systemu emerytalnego, to osoby, które nabyły prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r., zostały pokrzywdzone na skutek naruszenia wobec nich reguły działania zgodnie z zasadą zaufania obywatela do państwa. W tym jednak przypadku ustawodawca, postępując racjonalnie – w szczególności ze względu na ekonomikę procedury – ustawą nowelizującą³³ (jeszcze przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego) wprowadził do ustawy emerytalnej art. 194c, wskazujący, że jeżeli w okresie od dnia 1 stycznia 2009 r. do dnia 30 września 2011 r. emeryt pobierał emeryturę, do której prawo zostało zawieszane od dnia 1 października 2011 r. na podstawie art. 103a, może zgłosić wniosek o ponowne ustalenie wysokości emerytury na zasadach określonych w art. 194d–194h, o ile nie pobrał emerytury wskutek tego zawieszenia przez co najmniej 18 miesięcy. W przypadku kobiet urodzonych w 1953 r. ustawa została wprowadzona ponad rok po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Mając więc na uwadze powyższą rozbieżność w zakresie orzecznictwa, należy wskazać, że spór pomiędzy poszczególnymi apelacjami zawierał się w innej wykładni pojęcia „błędu organu” oraz problemie prawidłowego zastosowania konkretnych przepisów w ramach

30 Uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 9 marca 2020 r., III AUa 1805/19, niepublikowany.

31 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 257, poz. 1726).

32 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2012 r. (K 2/12), opublikowany w Dzienniku Ustaw 22 listopada 2012 (Dz.U. z 2012 r. poz. 1285).

33 Ustawa z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2011 r. nr 168, poz. 1001).

wznowienia postępowania, a wręcz rozumienia istoty wznowienia postępowania. Sądy powszechne, które były bardziej przychylne ubezpieczonym, traktowały wznowienie postępowania nie jako czynność techniczną, lecz jako bardzo szeroko określoną instytucję prawa pozwalającą na wznowienie czy zmianę orzeczenia (czy też decyzji) mającego status prawomocnego. Sądy powszechne, które oddalały odwołania ubezpieczonych, twierdziły zaś (co ciekawe, powołując się często na dokładnie to samo orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego), że choć pojęcie „wznowienia postępowania” należy rozumieć szeroko, to przez zakresienie specjalnego trybu określonego w art. 145a k.p.a. (i odnoszącego się do tego trybu art. 124 ustawy emerytalnej) ustawodawca specjalnie zaznaczył ostateczny termin na podważenie decyzji opartej na niekonstytucyjnym przepisie, wynoszący pięć lat od dnia doręczenia decyzji, zaś sama norma zawarta w art. 114 ustawy emerytalnej odnosi się jedynie do decyzji podważonych w ramach typowych przesłanek, a nie specjalnego trybu, jakim niewątpliwie jest retroaktywne uznanie niekonstytucyjności przepisu na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie autora wykładnia przepisów dokonana przez apelację białostocką oraz pozostałe apelacje przychylne ubezpieczonym jest właściwa. Abstrahując jednak od dociekań dotyczących wykładni literalnej, należy mieć na uwadze, że dokonując wykładni czy to funkcjonalnej, czy to systemowej przepisów wznowieniowych, można stwierdzić, że rozważania poczynione chociażby przez Sąd Apelacyjny w Łodzi *de facto* oznaczałyby w swojej istocie, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do decyzji administracyjnych wydanych w ramach systemu ubezpieczeń społecznych na dłużej niż pięć lat przed wydaniem orzeczenia byłyby bezprzedmiotowe, ponieważ realnie nie wpływałyby w żaden sposób na status ubezpieczonych – i dlatego postępowania takie, ze względu na swoją bezprzedmiotowość, powinny podlegać umorzeniu, a nie zmierzać do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia.

Przekazywanie żądań przeliczenia przez sądy powszechne emerytury w trybie art. 114 ustawy emerytalnej nie rozwiązywało jednak problemu kobiet urodzonych w 1953 r., bowiem organ rentowy konsekwentnie odmawiał przeliczenia emerytury także w tym trybie, podkreślając, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność przepisów aktu normatywnego z Konstytucją nie stanowi „błędni organu rentowego” w myśl art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy emerytalnej ani nie jest nową okolicznością w myśl pkt 1 wspomnianego ustępu. Argumentacja ta nie została jednak uznana przez orzecznictwo. Judykatura wydawała orzeczenia, w których sentencji zawierało się bezpośrednio stwierdzenie „przelicza świadczenie w ten sposób”³⁴ zamiast „przekazuje żądanie przeliczenia świadczenia organowi rentowemu”³⁵. Uzasadnienia wyroków obszernie odnosiły się do instytucji quasi-wznowienia postępowania zawartego w art. 114 ustawy emerytalnej. Zawierały także odniesienia w stosunku do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175) oraz orzecznictwa

34 Tak np. wyrok Sądu Okręgowego w Łomży z 23 sierpnia 2019 r. (III AUa 258/19) utrzymany w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 5 marca 2020 r. (III AUa 751/19).

35 Takie stwierdzenie zawarte było m.in. w wyroku Sądu Okręgowego z 17 grudnia 2019 r. (IV U 1476/19), utrzymanym w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 27 maja 2020 r. (III AUa 359/20).

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie ochrony praw nabytych, w tym także nabytych wadliwie. Sądy stwierdzały, iż ponowne ustalenie prawa do emerytury i renty w trybie art. 114 ustawy opiera się na dominującym w orzecznictwie poglądzie, że decyzja rentowa nie posiada przymiotu powagi rzeczy osądzonej³⁶. Dokonując wykładni aksjologicznej oraz funkcjonalnej, judykatura doszła do wniosku, że absolutnie sprzeczne zarówno z logiką, jak i z istotą norm prawnych odnoszących się do ubezpieczeń społecznych byłoby stwierdzenie, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mające moc powszechnie obowiązującą miałyby być traktowane niejako mniej wiążąco niż przesłanki zawarte w art. 114 ustawy emerytalnej.

Ostatecznie końcowym problemem, z jakim zmierzyły się sądy powszechne w zakresie emerytur powszechnych kobiet urodzonych w 1953 r., była kwestia zastosowania przeliczenia świadczenia z mocą wsteczną. Poglądy dotyczące tej kwestii znacznie różniły się w ramach poszczególnych jednostek. I tak Sąd Apelacyjny w Białymstoku uznawał, że właściwym trybem przeliczenia emerytury jest zastosowanie art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, wskazującego, iż w razie ponownego ustalenia przez organ rentowy prawa do świadczeń lub ich wysokości przyznane lub podwyższone świadczenie wypłaca się za okres trzech lat poprzedzających bezpośrednio miesiąc, w którym powstało prawo do tych świadczeń lub ich podwyższenia, jeżeli odmowa lub przyznanie niższych świadczeń było następstwem błędu organu rentowego lub odwoławczego.

Judykatura wskazywała, iż pojęcie „błędu organu rentowego”, o jakim mowa w przepisie art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej, w prawie ubezpieczeń społecznych jest swoiste i szerokie, tzn. oznacza każdą obiektywną wadliwość decyzji, niezależnie od tego, czy jest ona skutkiem zaniedbania, pomyłki, celowego działania organu rentowego lub też pracodawców albo wadliwej techniki legislacyjnej, jak również błędnej wykładni obowiązujących przepisów. Za błąd należy uznać obiektywną niezgodność z prawem decyzji organu rentowego, która to niezgodność wyszła na jaw na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego³⁷. Tożsamy pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w Lublinie³⁸, oddalając apelację organu rentowego od wyroku przyznającego przeliczone świadczenie, wskazując jednak, że w sytuacji, w której ubezpieczona nie żąda przeliczenia świadczenia według określonej daty, organ rentowy powinien zastosować ogólną normę zawartą w art. 133 ustawy, a więc wypłacić emeryturę, poczynając od miesiąca, w którym powstało prawo do tego świadczenia lub do jego podwyższenia, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydano decyzję z urzędu. Sądy powszechne częściowo uznawały, że właściwym sposobem przeliczenia jest wykorzystanie trybu określonego w art. 133 ustawy emerytalnej, a więc od momentu złożenia wniosku. Tak rozstrzygał m.in. Sąd Apelacyjny w Warszawie³⁹.

36 Tak m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 16 września 2009 r., I UK 121/09, LEX nr 537030; z 12 stycznia 2001 r., II UKN 182/00, OSNAPUS 2002, nr 17, poz. 419.

37 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 20 lutego 2020 r., III AUa 1002/19, LEX nr 2847157.

38 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 29 kwietnia 2020 r., III AUa 31/20, LEX nr 2978525.

39 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 kwietnia 2020 r., III AUa 1727/19, LEX nr 3022532.

Rozwiązania legislacyjne zaproponowane przez egzekutywę

16 czerwca 2020 r. do Sejmu wpłynął projekt ustawy nowelizującej⁴⁰ mającej na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. W niezwykle szybkim tempie (bo zaledwie w sześć dni) Sejm uchwalił ustawę i przekazał ją do Senatu⁴¹.

W toku prac senackich do projektu ustawy wniesiono niewiele zmieniające poprawki, ostatecznie odrzucone przez Senat. Ustawa została uchwalona w brzmieniu nadanym przez Sejm w dniu 2 lipca 2020 r.⁴² W dniu 8 lipca 2020 r. ustawa została przekazana prezydentowi do podpisu i została zaakceptowana w tym samym dniu. Ostatecznie więc ustawa⁴³ została ogłoszona w dniu 9 lipca 2020 r. i na mocy art. 4 aktu weszła w życie z dniem 10 lipca 2020 r., a więc dzień po ogłoszeniu.

W tym miejscu należy podnieść kilka kwestii dotyczących opóźnienia w uchwaleniu nowelizacji. W pierwszej kolejności trzeba wskazać, że w 2013 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej została wniesiona – przez Andrzeja Dudę, ówczesnie pośła – interpelacja⁴⁴ wskazująca na zagadnienie związane z wypłatą emerytur powszechnych przy poborze jednocześnie „wcześniejszych” świadczeń i został złożony wniosek o wskazanie, czy minister rozważy podjęcie inicjatywy prawodawczej w postaci zmiany ustawy emerytalnej oraz czy podjęto działania mające na celu przeprowadzenie właściwej kampanii informacyjnej. Podsekretarz stanu Marek Bucior w odpowiedzi wyjaśnił, iż nie podziela poselskich zastrzeżeń co do zakresu stosowania art. 25b ustawy emerytalnej⁴⁵.

Warto także wspomnieć, że w 2014 r. do Senatu została złożona petycja, w której ponad 500 osób wniosło o rozpoznanie sprawy i skorzystanie z inicjatywy ustawodawczej mającej na celu rozwiązanie problemu. Senatorowie po wysłuchaniu opinii Biura Legislacyjnego i przedstawiciela Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zdecydowali o niepodejmowaniu dalszych prac nad petycją⁴⁶.

40 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk nr 418, uchwalony na 13 posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej IX Kadencji.

41 <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=96C1CF83360775B5C12585890051C5D0> – przebieg prac nad projektem ustawy w Sejmie (20.09.2020).

42 <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatuchwaly/4294/plik/149uch.pdf> (11.07.2020).

43 Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1222).

44 Interpelacja nr 18905 do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które dotychczas pobierały wcześniejszą emeryturę.

45 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 18905 w sprawie zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które dotychczas pobierały wcześniejszą emeryturę, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=2C704491> (11.07.2020).

46 Petycja w sprawie zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej osób urodzonych po 1948 r. pobierających dotychczas wcześniejszą emeryturę (P8–05/14), <https://www.senat.gov.pl/petycje/wykaz-tematow-petycji/petycja,102.html> (11.07.2020).

Ostatecznie należy wskazać, że 27 września 2016 r. do Senatu została przedłożona przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji ustawa nowelizująca⁴⁷. Projekt zakładał, iż art. 25b ustawy emerytalnej nie będzie miał zastosowania do osób pobierających emeryturę na podstawie regulacji określonych w danym przepisie, ale które nie nabyły uprawnienia do emerytury przed 1 stycznia 2013 r. Głosami senatorów z Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość projekt odrzucono⁴⁸.

Trzeba więc podkreślić, że już sześć lat przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego problematyka związana z emeryturami powszechnymi przyznawanymi dla kobiet urodzonych w 1953 r. była znana ustawodawcy, jednak aż do 2020 r. nie poczyniono żadnych kroków mających na celu stabilizację kwestii ubezpieczonych. Nie sposób także wskazać, dlaczego od wyroku Trybunału (5 marca 2019 r.) do wniesienia projektu ustawy (19 czerwca 2020 r.) minęło aż tyle czasu, mając w szczególności na uwadze, że ustawa co do istoty podziela sformułowania zawarte w projekcie z 2016 r.⁴⁹ Pomimo długiego okresu wprowadzenia w życie nowelizacji, pojawiły się na tym etapie dwa zasadnicze problemy. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że art. 194i ustawy emerytalnej odnosi się do „ubezpieczonych”, a nie kobiet urodzonych w 1953 r. Można więc się spodziewać, że mężczyźni urodzeni w przedmiotowym okresie także będą składać wnioski o przeliczenie emerytury, jednak nie sposób stwierdzić, jakie decyzje będzie podejmował organ rentowy – mając na uwadze, iż ustawa ma na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Należy także wskazać, że zgodnie z art. 2 ustawy nowelizującej z dniem wejścia w życie niniejszego aktu postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości świadczeń 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. 401¹ k.p.c. ulega zawieszeniu z mocy prawa do czasu wydania przez organ rentowy decyzji na podstawie art. 194j ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1. Ustawodawca nie przewidział jednak, co powinno się stać z odwołaniami będącymi już przedmiotem sprawy przed sądem, a które odnoszą się jedynie do samej skargi na wznowienie postępowania. Czy sądy powszechne powinny analogicznie zawieszać postępowania, czy też wydawać wyroki rozstrzygające sprawę co do jej istoty? Legislador tej materii nie określił.

Opóźnienie ustawodawcy w tej kwestii należy jednoznacznie ocenić negatywnie. W związku z dużą liczbą odwołań w sprawie emerytur wskazanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sądach powszechnych znacząco wzrósł wpływ spraw. Na skutek zaniebdań do sądów powszechnych wpłynęła naraz znaczna liczba odwołań, a ostatecznie po

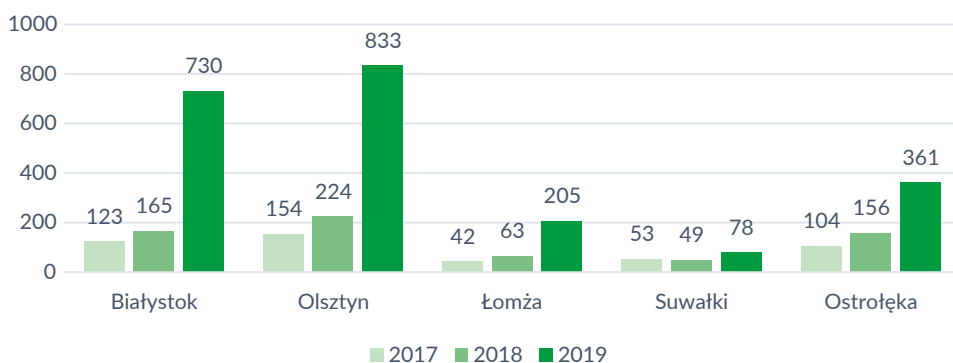
47 Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, druk nr 285, odrzucony na 33 posiedzeniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VIII Kadencji.

48 Szczegóły głosowania dotyczącego drugiego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w sprawie wniosku o odrzucenie projektu, <https://www.senat.gov.pl/sklad/senatorowie/szczegoly-glosowania,245,15,9.html> (11.07.2020).

49 Ustawą nowelizującą, w art. 1, dodaje się w ustawie emerytalnej art. 194i w brzmieniu „do ustalenia podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ubezpieczonego urodzonego w 1953 r., nie stosuje się przepisu art. 25 ust. 1b, jeżeli wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosi w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy [...], pod warunkiem że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r.”.

rozstrzygnięciu większości spraw ustawodawca rozwiązał tę kwestię na gruncie przepisów ustawy. Można więc powiedzieć, że praca wykonana przez sądy w dużej mierze została zmarnowana. Takie postępowanie nie ma nic wspólnego z zasadami gospodarności czy celowości. Aby znaleźć argumenty na poparcie tych tez, autor przeanalizował wpływ spraw z zakresu symbolu 512, a więc symbolu odnoszącego się do wysokości emerytury lub renty na kanwie wpływu w apelacjach, gdzie zanotowano największy wzrost wpływu spraw⁵⁰.

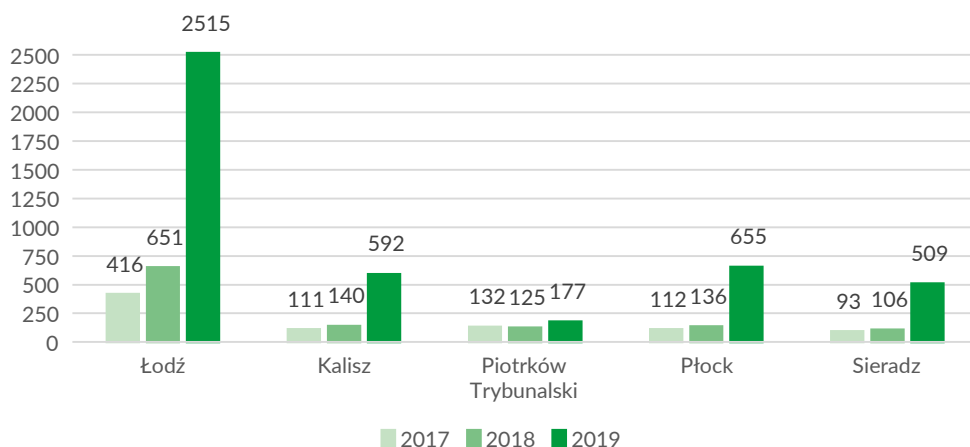
Wykres 1. Apelacja białostocka – wpływ do sądów okręgowych spraw o symbolu 512



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych na stronach właściwych sądów okręgowych

Na przykładzie sądów okręgowych znajdujących się w apelacji białostockiej można dostrzec, że standardowy wzrost wpływu spraw o symbolu 512 wynosi średnio rok do roku 34,3 proc. Natomiast wpływ w 2019 r. wzrósł o średnio 205,6 proc. w stosunku do 2018 r.

Wykres 2. Apelacja łódzka – wpływ do sądów okręgowych spraw o symbolu 512

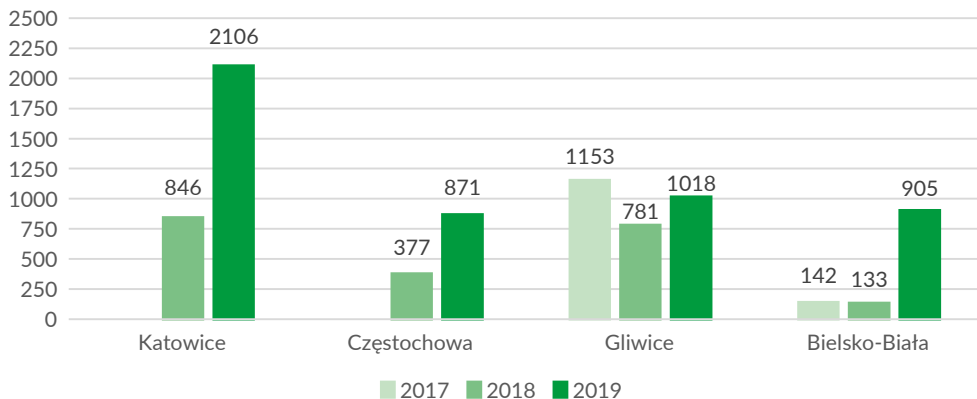


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych na stronach właściwych sądów okręgowych

⁵⁰ Niektóre apelacje nie zostały uwzględnione ze względu na brak danych statystycznych – m.in. apelacja warszawska.

Na przykładzie sądów okręgowych znajdujących się w apelacji łódzkiej można zauważyć, że standardowy wzrost wpływu spraw o symbolu 512 wynosi średnio rok do roku 22,5 proc. Natomiast wpływ w 2019 r. wzrósł o średnio 282,1 proc. w stosunku do 2018 r.

Wykres 3. Apelacja katowicka – wpływ do sądów okręgowych spraw o symbolu 512



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych na stronach właściwych sądów okręgowych

Sądy okręgowe w apelacji katowickiej nie udostępniają pełnych danych statystycznych, jednak i te, które są dostępne, dają pewien obraz sytuacji. I tak wskazać należy, że np. w przypadku Sądu Okręgowego w Katowicach w 2019 r. wpłynęło o 148 proc. więcej spraw niż w roku poprzednim, zaś w Sądzie Okręgowym w Częstochowie było to 131 proc.

Reasumując, należy wskazać, że w badanych apelacjach sądy okręgowe odnotowały wpływ spraw o symbolu 512 w latach 2017–2019 w liczbie odpowiednio 2635 spraw, 3952 spraw oraz 11 555 spraw. Zakładając, choć to jedynie bardzo teoretyczny szacunek, przyjęty arbitralnie przez autora, że jedynie połowa z nich dotyczyła kobiet urodzonych w 1953 r. (a więc 3802 sprawy), zaś każda z nich kosztowała budżet 3400 zł, trzeba podkreślić, że odnosząc się jedynie do tych trzech apelacji, Skarb Państwa stracił 19 725 100 zł. Uśredniając, można wyliczyć, że na rocznym opóźnieniu w wydaniu ustawy – mając na uwadze, że zapisy aktu zostały powielone z projektu przedstawionego cztery lata wcześniej – same sądy okręgowe straciły ok. 72 mln zł (bez uwzględnienia kosztów postępowań apelacyjnych). Nie sposób wyliczyć, ile środków nadpłacił Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Tyle też kosztowało państwo w zakresie sądownictwa jedynie nieco ponad roczne opóźnienie w uchwaleniu ustawy. Za te pieniądze Skarb Państwa mógłby utrzymać trzy średniej wielkości sądy okręgowe lub siedem średniej wielkości sądów rejonowych, ewentualnie zatrudnić dodatkową kadrę w istniejących jednostkach, pozwalającą na rozpoznanie 21 270 spraw w sądach okręgowych lub 45 200 spraw w sądach rejonowych⁵¹.

⁵¹ A. Siemiaszko, P. Ostaszewski, *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Efektywno%C5%9B%C4%87-s%C4%85downictwa-powszechnego-oprac-12-1.pdf> (12.07.2020).

Podsumowanie

Spór w zakresie orzecznictwa zawierał się w odmiennej wykładni pojęcia „błędu organu” oraz problemie prawidłowego zastosowania konkretnych przepisów w ramach wznowienia postępowania, a wręcz samego rozumienia istoty wznowienia postępowania. Sądy powszechne, które były bardziej przychylnie ubezpieczonym, traktowały wznowienie postępowania nie jako czynność techniczną, lecz jako bardzo szeroko określoną instytucję prawa pozwalającą na wznowienie czy zmianę orzeczenia (lub też decyzji) mającego status prawomocności. Sądy powszechne, które oddalały odwołania ubezpieczonych, podnosiły zaś (co ciekawe, powołując się często na dokładnie to samo orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego czy Sądu Najwyższego), że choć pojęcie „wznowienia postępowania” należy rozumieć szeroko, to przez zakresienie specjalnego trybu określonego w art. 145a k.p.a. (i odnoszącego się do tego trybu art. 124 ustawy emerytalnej) ustawodawca specjalnie ustalił ostateczny termin na podważenie decyzji opartej na niekonstytucyjnym przepisie na pięć lat od dnia doręczenia decyzji. Sama zaś norma zawarta w art. 114 ustawy emerytalnej odnosi się jedynie do decyzji podważonych w ramach standardowych przesłanek, a nie specjalnego trybu, jakim niewątpliwie jest retroaktywne uznanie niekonstytucyjności przepisu na podstawie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Po rozpoznaniu przez sądy powszechne setek spraw w zakresie emerytur kobiet urodzonych w 1953 r. ostatecznie okazało się, że większość tej pracy została zmarnowana, bowiem dopiero po ponad roku ustawodawca uregulował tę kwestię w ramach systemu ubezpieczeń społecznych, dodając specjalny artykuł w ustawie emerytalnej. Prace wykonane przez same sądy okręgowe w zakresie postępowań pierwszoinstancyjnych mogły kosztować Skarb Państwa nawet ok. 72 mln zł.

Po przeanalizowaniu zarówno orzecznictwa, jak i stanowisk doktryny, a ostatecznie także statystyk sądowych należy wskazać, że sytuacje, w których Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w zakresie świadczeń socjalnych (publicznych) przyznawanych relatywnie dużej grupie osób, powinny skutkować nadaniem pierwszeństwa procesowi legislacyjnemu mającemu na celu jak najszybsze rozstrzygnięcie spornych kwestii prawnych. W innym przypadku – co potwierdzają powyższe dane – opóźnienia powodują tak tworzenie bezsensownej pracy dla sędziów oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości, co skutkuje znacznymi opóźnieniami w rozpoznawaniu pozostałych spraw, jak i znaczne koszty, które właściwie rozdysponowane mogłyby się przyczynić do zwiększenia efektywności sądownictwa w Polsce.

*Dominik Wilga, asystent sędziego
Sąd Okręgowy w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-0051-7934*

ŹRÓDŁA

- Augustyńska B., *Przeliczenie emerytury powszechnej kobiet z rocznika 1953 r.*, „Monitor Prawa Pracy” 2020, nr 5.
- Siemiaszko A., Ostaszewski P., *Efektywność kosztowa sądownictwa powszechnego*, Warszawa 2013, <https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/Efektywno%C5%9B%C4%87-s%C4%85downictwa-powszechnego-oprac-12-1.pdf> (12.07.2020).

Retirement pensions for women born in 1953 against the background of case law and court statistics

Early retirement pensions given to women born in 1953 under special procedures payable before reaching the universal retirement age and here upon the fulfillment of certain conditions, have resulted in a reduction of any future benefits with regard to the retirement pension as such, and here due to the reduction in the insurance capital accumulated. However, the ruling of the Polish Constitutional Tribunal has resulted in – at least in legal terms – a change in their benefit status. Analysis of court rulings shows numerous discrepancies between the said. Although the legislature has passed a new act to implement the Constitutional Tribunal judgment, hitherto (and here for over a year) courts were obligated to allow women born in 1953 to fulfill their constitutional rights yet within the jurisdiction of such courts. The article shows the extent to which courts diverge and presents the main arguments for the specific rulings themselves, indicating – at the same time – the main thesis advanced in the Constitutional Tribunal judgment, which may serve as a pointer for the judiciary.

Key words: retirement pension, early retirement pension, courts, Constitutional Tribunal