

## ZAGADNIENIE PRAWNE

W sprawie z wniosku J. S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o wypłatę emerytury na skutek apelacji wniesionej przez pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 14 maja 2013 r.

***Czy organ rentowy wypłacając emerytury zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 roku sygn. akt K 2/12 (ogłoszonym w dniu 22 listopada 2012 roku w Dzienniku Ustaw z 2012 roku poz. 1285) , których wypłatę wstrzymano od 1 października 2011 roku , obowiązany jest również do wypłaty odsetek - stosownie do art. 85 ust 1 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tj. Dziennik Ustaw z 2009 roku nr 205 poz. 1585 ze zm.)?***

## UZASADNIENIE

Przedstawione zagadnienie prawne wynika z następujących ustaleń faktyczno – prawnych:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w R., po rozpatrzeniu wniosku z 26.11.2010 r., przyznał p. J. S. emeryturę od 1 listopada 2010 r. decyzją z 16.12.2010 r. Podjęto wypłatę świadczenia. Świadczeniobiorca nadal pozostawał w zatrudnieniu u dotychczasowego pracodawcy.

Następnie, decyzją z 3 października 2011 r. wydaną z urzędu, Zakład wstrzymał wypłatę emerytury od 1 października 2011 roku – „zgodnie z art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych ... Dz. U. Nr 257, poz. 1126”.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 13 listopada 2011 r. (K 2/2012) – opublikowanym w dniu 22. XI. 2012 r. (Dz. U z 2012 r., poz. 1285) – orzekł, że art. 28 ustawy z dnia 16.12.2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz

niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16.12.2010 r., w zakresie w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1.01.2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W dniu 26.11.2012 r. p. J. S., powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, złożył wniosek o wypłatę zawieszonych świadczeń wraz z ustawowymi odsetkami.

Postanowieniem z dnia 4.12.2012 r. Zakład wznowił postępowanie i decyzją z 21.12.2012 r. wznowił wypłatę emerytury od 22.11.2012 r. oraz „uchylił decyzję z 03.10.2011 r. – w części, w jakiej dotyczy zawieszenia wypłaty emerytury od dnia 22 listopada 2012 r.

Następnie decyzją z 19 marca 2013 roku organ rentowy odmówił uchylecia decyzji z dnia 3.10.2011 r. „w części, w jakiej decyzja ta zawiesza, na podstawie art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 291, poz. 1707) w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) prawo do emerytury za okres od dnia 01.10.2011 r. do dnia 21.11.2012 r.”. Uznając, że „wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. nie ma zastosowania do przypadających przed dniem 22 listopada 2012 r. okresu zawieszenia emerytury na podstawie przepisu art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r.”.

Na skutek odwołania wnioskodawcy od decyzji z 19 marca 2013 r. Sąd Okręgowy Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T. wyrokiem z dnia 14 maja 2013 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że zobowiązał organ rentowy do wypłaty zawieszonych emerytury dla wnioskodawcy J. S. za okres od 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia 22 grudnia 2012 r. do dnia zapłaty.

Zdaniem Sądu Okręgowego wnioskodawca skorzystał z przysługującego mu prawa do wznowienia postępowania administracyjnego. Z prawem i zasadnością wznowienia postępowania zgodził się organ rentowy – wznowił

postępowanie na podstawie art. 145 kpa. Tym samym, zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, doszło do skutecznego wzruszenia decyzji z 3.10.2011 r. Zaś przy ponownym wydawaniu decyzji należało stosować prawo obowiązujące w dniu wydania nowej decyzji. „Przepis który był podstawą uprzedniej decyzji utracił już moc obowiązującą, tym samym organ rentowy nie mógł go zastosować za okres od 1.10.2011 r. do dnia 22.11.2012 r.” – konkluduje Sąd Okręgowy dodając, że stan ten, w świetle art. 85 ustawy systemowej, rodzi obowiązek wypłaty odsetek z upływem terminu przewidzianego w art. 118 ust. 1 e. i r.

W apelacji od całości powyższego wyroku Oddział ZUS w R. zarzucił naruszenie art. 190 Konstytucji RP oraz art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z F.U.S., a także art. 316 § 1 kpc.

Apelacja zasadza się na twierdzeniu, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie ma mocy wstecznej od 1 X 2011 roku. Tym samym brak podstaw do wyrównania świadczenia oraz do obciążania ZUS odsetkami z tytułu opóźnienia w wypłacie emerytury – z braku odpowiedzialności (art. 85 s.u.s.).

W apelacji Zakład domaga się zmiany zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

Wnioskodawca wniósł o oddalenie apelacji.

Sąd Apelacyjny w R., rozpoznając apelację organu rentowego, powziął istotną wątpliwość prawną jak w sentencji postanowienia.

1. Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726) w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. w zakresie w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed dniem 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (bliżej na ten temat w uzasadnieniu omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego). Co spowodowało derogowanie z porządku prawnego zdyskredytowanych, co do swej konstytucyjności, wyżej powołanych przepisów.

Powyższe oznacza, że z chwilą opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw przepisy te utraciły zdolność do wymuszania określonego zachowania zarówno przez ich adresatów jak również przez organy stosujące prawo.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z kolei art. 190 ust. 4 Konstytucji mówi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia. Na sprzeczność obu tych przepisów zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 23 czerwca 2005 r. (III CZP 35/05) stwierdzając, że art. 190 ust. 3 może uzasadniać wniosek, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają skutek na przyszłość (*ex nunc*), zaś z art. 190 ust. 4 płynie wniosek przeciwny – o wstecznym działaniu orzeczeń Trybunału (*ex tunc*).

Obecnie w judykaturze dominuje pogląd o wstecznych skutkach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, który to pogląd tutaj Sąd podziela.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, wyrażony przez NSA w wyroku z 6 lutego 2008 r. (II OSK 1745/07), że przepis uznany przez TK za niekonstytucyjny ma taki charakter od samego początku, tj. od dnia jego wejścia w życie (NSA odrzuca stanowisko, że wyrok TK wywołuje skutki jedynie na przyszłość).

Ku temu pogładowi skłania się również Sąd Najwyższy, który m.in. w wyroku z 20 maja 2009 r. (I CSK 379/08) podkreśla, że stwierdzona przez TK niezgodność z Konstytucją nie istnieje wyłącznie w chwili orzekania przez Trybunał, lecz występuje również wcześniej. Dlatego, zdaniem Sądu Najwyższego, „z dogmatycznego punktu widzenia” znaczenie ma to, odkąd w systemie prawnym pojawiła się zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny norma prawna. Pozwala to przyjąć, że co do zasady, orzeczenia Trybunału mają moc wsteczną, a przyjęcie skuteczności *ex nunc* naruszałoby spójność systemową konstytucji i byłoby trudne do pogodzenia z art. 77 (prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej) oraz art. 401<sup>1</sup> kpc.

Przyjęcie poglądu o wstecznym skutku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2012 r. – sygn.. K 2/12, ogłoszonego w Dzienniku Ustaw

z dnia 22 listopada 2012 roku, stanowiącego o utracie mocy obowiązującej przepisów, na których bazował zarówno Zakład Ubezpieczeń Społecznych jak i sądy ubezpieczeń społecznych w postępowaniu, dokonując oceny prawnej w tego typu sprawach, w istocie rzeczy oznacza stwierdzenie sprzeczności tych decyzji i orzeczeń z treścią Konstytucji w takim rozumieniu, jakie Trybunał Konstytucyjny uznał za właściwe (patrz bliżej: wyrok Sądu Najwyższego z 6.04.1995 r. – III ARN 10/95).

Co też przesądzałoby o obowiązku wypłaty zawieszonych emerytur już od 1 października 2011 roku.

2. Generalny obowiązek wypłaty odsetek od nieterminowego ustalenia prawa lub spóźnionej jego wypłaty ma oparcie w konstytucyjnej zasadzie równego traktowania obywateli w państwie prawa (art. 2 i 32 Konstytucji RP), a ponadto wynika z ustawowej zasady równego traktowania ubezpieczonych (art. 2a i art. 122 ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), a także jest pozytywnie unormowany w art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i w Artykule 1 Protokołu Pierwszego – dot. prawa do poszanowania mienia.

Godzi się przypomnieć, że odsetki w prawie ubezpieczeń społecznych (art. 85 ust. 1 s.u.s.) przysługują w wysokości odsetek określonych przepisami prawa cywilnego, co oznacza tylko tyle, że w przypadkach nie ustalenia prawa lub nieterminowej wypłaty świadczenia z ubezpieczenia społecznego jest ustawowe ograniczenie do takiego rozmiaru odsetek (por. np. wyrok SA w Szczecinie w sprawie III AUa 212/09 czy też wyrok SN z 15.09.2011 r. – II UK 22/11). Jednakże w tym zakresie organ rentowy nie odpowiada według zasad prawa cywilnego, ale według reguł obowiązujących w prawie ubezpieczeń społecznych, w szczególności nie jest zobowiązany do wypłaty odsetek w przypadkach, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.

Oznacza to, że przy rozpoznaniu tej sprawy Sąd Apelacyjny obowiązany jest rozważyć, czy i według jakich zasad oraz w jakim zakresie (od jakiej daty) Zakład Ubezpieczeń Społecznych może być obciążony odpowiedzialnością, tj. obowiązkiem wypłaty ustawowych odsetek (patrz: § 4 i 2 rozporządzenia MPiPS z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za

opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych – Dz. U. Nr 12, poz. 104); w związku z wcześniej wydana decyzją na podstawie obowiązujących przepisów, które następnie zostały uznane za sprzeczne z Konstytucją RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Dotychczasowa praktyka orzecznicza nie jest tu jednolita. Odnotować należy np. wyroki SA w Katowicach z dnia 20.03.2013 r. III AUa 1258/12, wyrok SA w Lublinie z 14.03.2013 r. III AUa 1147/12 jak również wyrok SO w Przemyślu z 17.06.2013 r. sygn. III U 750/13 – odmawiające prawa do odsetek w związku z wypłatą emerytur za okres od 1.10.2011 r. do 30.11.2012 r., ale także przeciwnie wyroki Sądów Okręgowych w: Szczecinie z dnia 3.09.2013 r.- VI U 671/13, Rzeszowie z dnia 29.05.2013 r. – IV U 652/13 czy Tarnobrzegu z 20.06.2013 r. – III U 451/13 przyznające zawieszoną emeryturę od 1.10.2011 r. do 21.11.2012 r. „wraz z ustawowymi odsetkami od daty wymagalności poszczególnych rat”.

Odmowa przyznania odsetek wywodzona jest z założenia, iż ZUS wydając decyzję wstrzymującą wypłatę emerytury od 1 października 2011 r. działał zgodnie z obowiązującym wówczas prawem, które utraciło moc dopiero z chwilą opublikowania wyroku TK w dniu 22 listopada 2012 r. Zakład nie wydał bezprawnej decyzji o wstrzymaniu ubezpieczonemu wypłaty emerytur i dlatego nie można przyjąć, że ZUS ponosi odpowiedzialność w rozumieniu art. 85 ust. 1 zd. drugie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – za opóźnienie w wypłacie emerytur.

Stanowisko przeciwne zakłada, że skoro przepis uznany za sprzeczny z Konstytucją – właśnie ze względu na swoją niekonstytucyjność i to istniejącą od początku uchwalenia – nie może być w konkretnych prawach stosowany, to w konsekwencji koniecznym jest usunięcie skutków niekonstytucyjnego przepisu. Następstwem uznania przepisu za niekonstytucyjny – w dacie jego stosowania przez organ rentowy – jest ustalenie, że poddane kontroli czynności organu rentowego, zostały podjęte z naruszeniem prawa i to naruszenie należy uznać za błąd organu rentowego, co przesądza o odpowiedzialności Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (por. również wyrok SN z 17 marca 2011 r. – I UK 332/10).

Modyfikacją powyższego stanowiska jest pogląd, że dopiero po opublikowaniu wyroku z 13.11.2011r. Trybunału Konstytucyjnego (w dniu 22.11.2012 r.) zaistniała ostatnia okoliczność umożliwiająca organowi rentowemu wydanie prawidłowej decyzji – w rozumieniu art. 118 ust. 1 ustawy emerytalnej – i

od tej daty Zakładowi należy liczyć 30 dni do wydania właściwej decyzji, po upływie, których czyli od 22.12.2012 r., ZUS ponosi odpowiedzialność za niewypłacone świadczenia (tak np. wyrok SO w Tarnobrzegu z 27.06.2013 r. (III U 538/13), a także wyrok SO w Szczecinie z 3.09.2013 r. (III U 671/13) – zgodnie z art. 85 ust. 1 s.u.s.

Również orzecznictwo Sądu Najwyższego nie jest jednoznaczne w kwestii wykładni i zastosowania art. 85 ust. 1 s.u.s. (porównując chociażby poglądy wyrażone w wyrokach i uzasadnieniach z: 25.01.2005 r. – I UK 159/04, 7.04.2010 r. – I UK 345/09 czy z 7.10.2004 r. – II UK 485/03, 17.04.1996 r. – II UR 5/96 i z 20.08.2003 r. – II UK 394/02).

Sąd potrzeba jasnej wykładni i ujednoliczonego zastosowania (podejmowana już przez tut. Sąd w analogicznej sprawie sygn. III AUr 26/96 – sygn.SN: II UR 5/96) art. 85 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

3. Decyzja o zawieszeniu ubezpieczonemu J. S. wypłaty emerytury (z 3.10.2011 r.) od 1 października 2011 r. była zgodna z formalnie obowiązującym natenczas prawem.

Od dnia 22 listopada 2012 r., tj. od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13.11.2012 r. – K 2/12 – odmowa wypłaty emerytury za czas od 1 października 2011 roku była już niezgodna z prawem.

Zakładając, że niezgodna z prawem byłaby również decyzja z 19 marca 2013 r. (która jest przedmiotem odwołania rozpatrywanego w sprawie) to zasadnym byłby wówczas wniosek, iż odmowa wypłaty świadczenia po dniu 22 listopada 2012 r. (czyli po publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego) była bezprawna, a tym samym wydanie niezgodnej z prawem decyzji z 19.03.2013 r. byłoby okolicznością za którą, zdaniem Sądu Apelacyjnego w R. w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, Zakład Ubezpieczeń Społecznych ponosi odpowiedzialność albowiem od dnia ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego organ rentowy miał już wszystkie potrzebne dane pozwalające na wydania decyzji zgodnie z prawem.

Podczas gdy po stronie świadczeniobiorcy J. S. nie występował już jakikolwiek obowiązek wykazywania okoliczności uzasadniających jego wniosek o wypłatę zawieszonoego świadczenia, tzn. obciążających wnioskodawcę (por.

uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z 27.09.2002 r. – II UK 214/02 oraz z 22.04.2004 r. – III UA 1/04 a zwłaszcza wyrok z 25.01.2005 r. – I UK 159/04).

Dodać jedynie wypadnie, że zawarte w art. 85 ust. 1 s.u.s. określenie: „nie ustalił prawa do świadczenia” oznacza również nie wydanie w terminie decyzji o wypłacie świadczenia (por. odpowiednio: wyrok SN z 15.09.2011 r. – II UK 52/11).

4. W konkurencji dwóch dóbr; ochrony Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i ochrony ubezpieczonych – pierwszeństwo trzeba przyznać, według Sądu Apelacyjnego, tym drugim.

Nie może być przenoszone indywidualnie na ubezpieczonych ryzyko niekompetentnego funkcjonowania organów władzy państwowej – tu władzy ustawodawczej. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie jest wprawdzie organem władzy państwowej, ale jest państwową jednostką organizacyjną dysponującą Funduszem Ubezpieczeń Społecznych powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych i nadzorowaną przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego (art. 51 s.u.s. i art. 68 ust. 1 p. 1 lit. b w zw. z art. 66 ust. 4 s.u.s.). W imieniu państwa wykonuje on zadania mające zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji RP). Z czego należy wnosić, że błędy wywołane wadliwym prawem z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz decyzje ostateczne uznane za bezprawne nie mogą stanowić dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ostatecznego usprawiedliwienia dla pozbawienia ubezpieczonych należnych im świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

5. W świetle powyższego zasadnym byłoby przyjęcie, że stanowisko Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest nieprawidłowe, a żądanie wypłaty wstrzymanych świadczeń wraz z odsetkami od 13 listopada 2012 r. winno być uwzględnione. Tak też uczyniono po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19.10.1993 r. (K 14/92) stwierdzającym niezgodność z Konstytucją art. 7 ustawy z dnia 15.02.1992 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego (Dz. U. Nr 84, poz. 426) (v. wyjaśnienie wiceprezesa ZUS z dnia 21.03.1996 r. – znak: KSE-11-752-3/96 oraz zarządzenie Ministra Finansów z dnia 20 marca 1996 r. w sprawie zaniechania ustalania i poboru dodatku dochodowego od osób fizycznych – od jednorazowej wypłaty, łączenia z odsetkami, zaległej waloryzacji emerytur i rent za marzec 1992 r.).



Zaś o wadze postawionego problemu najlepiej świadczy fakt, że dotyczy on ponad 32 tys. emerytów, a jego wartość szacowana jest na ok. 900.000.000 zł (wg informacji prasowych).

Z tych wszystkich względów przedstawiono pytanie jak w sentencji postanowienia – na podstawie art. 390 kpc.