



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 13 lipca 2011 r.

Sygn. akt K 5/11

BAS-WPTK-398/11

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. data	13. 07. 2011
L.dz.	L.zal.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 lutego 2011 r. (sygn. akt K 5/11), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji i z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Zaskarżony art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.; dalej u.e.r.) ma następujące brzmienie: „Przepis 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”.

Dla pełnej rekonstrukcji normy wynikającej z zakwestionowanego przez RPO przepisu konieczne jest także przedstawienie brzmienia art. 114 ust. 1 u.e.r.: „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”.

2. Artykuł 114 ust. 1 i 1a u.e.r. reguluje zagadnienie dopuszczalności ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego (ich wysokości) po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczenia, przez wydanie nowej decyzji przez organ rentowy (w kwestii rodzaju świadczeń, do których odnosi się ten przepis zob. art. 3 pkt 1, 2 i 3, art. 4 pkt 10 u.e.r. oraz art. 83a ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.; dalej u.s.u.s.). Ponowne ustalenie prawa (jego wysokości) może nastąpić na wniosek zainteresowanego lub z urzędu, na korzyść lub niekorzyść emeryta lub rencisty. Zastosowanie procedury unormowanej w art. 114 ust. 1 i 1a u.e.r. nie stanowi wznowienia postępowania sądowego, zgodnie z art. 399 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej k.p.c.). Ponowne ustalenie prawa do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości) nie posiada też charakteru wznowienia postępowania przewidzianego w art. 145 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 98,

poz. 1071 ze zm.; dalej k.p.a.). Wszczęcie postępowań, o których mowa w art. 114 ust. 1 i 1a u.e.r., na wniosek lub z urzędu, nie jest ograniczone czasowo (zob. zachowującą aktualność, mimo zmiany stanu prawnego, uchwałę SN z dnia 3 października 1996 r., sygn. akt II UZP 18/96; J. Kuźniar, *Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, Nr 6, s. 26 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). To specyficzne wznowienie postępowania jest instytucją postępowania przed organem rentowym i może zostać przeprowadzone również w sytuacji, gdy prawo do świadczenia nie zostało ustalone (została wydana decyzja odmowna).

Procedura uregulowana w art. 114 ust. 1 u.e.r. znajdzie zastosowanie także w przypadku, gdy to organ odwoławczy (sąd pracy i ubezpieczeń społecznych) pierwotnie ustalił prawo do świadczenia (jego wysokości), spełniły się warunki wskazane w art. 114 ust. 1 u.e.r. (ujawniły się nowe dowody lub nowe okoliczności), a organ rentowy wydał decyzję na korzyść osoby uprawnionej do świadczenia (przyznał prawo do świadczenia lub podwyższył jego wysokość; zob. art. 114 ust. 2 pkt 1 u.e.r.). Weryfikacja rozstrzygnięcia sądowego (organu odwoławczego) na niekorzyść osoby pobierającej świadczenie (ustalenie, że prawo do świadczenia nie istnieje lub przysługuje w niższej wysokości) może nastąpić wyłącznie na mocy sądowego wznowienia postępowania, które organ rentowy inicjuje (art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r.). Ponadto, jeśli prawo do świadczeń lub ich wysokość ustalono orzeczeniem organu odwoławczego, organ rentowy wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli (art. 114 ust. 2 pkt 3 u.e.r.).

Jeżeli organ rentowy ustali, że zgodnie z art. 114 ust. 1a u.e.r. powinno nastąpić wznowienie postępowania (zgodnie z dyspozycją przepisu zawsze na niekorzyść zainteresowanego), a prawo do świadczenia zostało ustalone przez sąd, organ rentowy nie może samodzielnie zmienić rozstrzygnięcia. Zastosowanie znajdzie wówczas art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r.

3. Prawo do emerytury lub renty nabywa się z mocy prawa (*ex lege*) po spełnieniu wszystkich warunków wymaganych do nabycia prawa (art. 100 u.e.r.). Decyzje rentowe, za wyjątkiem decyzji Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przyznaniu prawa do renty w trybie art. 83 u.e.r., mają charakter deklaratoryjny.

Stwierdzają zatem jedynie zajście chronionej sytuacji prawnej i spełnienie lub niespełnienie warunków nabycia prawa do świadczenia (zob. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2010, s. 133).

Zgodnie z prezentowanym i dominującym w orzecznictwie poglądem, decyzja rentowa nie ma przymiotu powagi rzeczy osądzonej (zob. wyroki SN z: 4 października 2006 r., sygn. akt II UK 30/06; 5 maja 2005 r., sygn. akt III UK 242/04; 23 listopada 2004 r., sygn. akt I UK 15/04; 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03; 12 stycznia 2001 r., sygn. akt II UKN 182/00; 30 listopada 2000 r., sygn. akt II UKN 79/00; 18 listopada 1994 r., II URN 45/94; postanowienie SN z 24 marca 2003 r., sygn. akt II UK 393/02 oraz – wciąż aktualne w zmienionym stanie prawnym – postanowienie SN z 19 stycznia 1984 r., sygn. akt III URN 131/83; wyrok SA w Rzeszowie z 27 stycznia 1994 r., III AUr 23/94). Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 2 grudnia 2010 r. (sygn. akt I UK 180/09): „Zasadą rządzącą stosunkami ubezpieczenia społecznego jest możliwość wzruszenia ustaleń stanowiących podstawę prawomocnych orzeczeń (art. 114 ustawy z 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), także przez wydanie nowej decyzji organu rentowego” (zob. także wyrok SN z 16 września 2009 r., sygn. akt I UK 121/09; wyrok SA w Warszawie z 30 października 2008 r., sygn. akt III AUa 729/08).

Organ rentowy może zweryfikować swoją wadliwą decyzję, którą ustalił prawo do świadczenia (w określonej wysokości), pomimo niespełnienia ustawowych warunków powstania uprawnień do emerytury lub renty (powstania prawa do świadczenia w orzeczonej wysokości). Także osoba zainteresowana jest uprawniona do ponownego wystąpienia z wnioskiem o ustalenie prawa do tego samego świadczenia, którego poprzednio mu odmówiono, lub przyznano w zbyt niskiej wysokości. Ustawowym warunkiem wznowienia postępowania jest powołanie się na nowe dowody lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, mające wpływ na ustalenie świadczenia emerytalno-rentowego. Nie następuje zatem stwierdzenie nieważności decyzji rentowej wydanej w sprawie już dawniej ostatecznie rozstrzygniętej inną decyzją (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 124 u.e.r.). Zastosowanie instytucji ponownego ustalania prawa do świadczenia stanowi nadzwyczajną kontynuację postępowania w tej samej sprawie, w którym organ rentowy ma możliwość zniwelowania uchybienia powstałego przy ustalaniu prawa do świadczenia, natomiast zainteresowany uprawniony jest do ubiegania się

o świadczenie, którego mu nie przyznano, jeżeli wcześniej nie powołał się na okoliczności uzasadniające powstanie takich uprawnień (por. wyroki SN z: 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09; 15 listopada 2000 r., sygn. akt II UKN 41/00; uchwała SN z dnia 3 października 1996 r., sygn. akt II UZP 18/96; K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, s. 478). W rezultacie można wzruszyć zarówno korzystne, jak i niekorzystne rozstrzygnięcia dla zainteresowanego. Niekorzystna decyzja organu rentowego wydana po weryfikacji pierwotnego rozstrzygnięcia oraz decyzja odmawiająca zmiany decyzji rentowej na korzyść ubezpieczonego podlegają zaskarżeniu do sądu ubezpieczeń społecznych, który, zgodnie z linią orzecniczą Sądu Najwyższego, bada merytorycznie decyzję organu rentowego (to jest czy wystąpiły nowe dowody lub ujawnione zostały okoliczności, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.e.r., lub czy spełniona została hipoteza art. 114 ust. 1a u.e.r.), aby następnie – w przypadku negatywnej oceny odwołania ubezpieczonego – oddalić je (art. 477¹⁴ k.p.c.), a nie odrzucić ze względu na zarzut *rei iudicatae* (art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.; zob. wyroki SN z: 18 lutego 2003 r., sygn. akt II UK 139/02; 19 lutego 2007 r., sygn. akt I UK 266/06; 27 października 2007 r., sygn. akt II UK 59/09; postanowienie SN z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt II UK 404/03; K. Antonów, *Ustawa...*, s. 482).

Powyższą instytucję należy odróżnić od mechanizmu ponownego ustalania prawa do świadczenia (jego wysokości) po wydaniu decyzji przyznającej prawo i określającej jego wysokość ze względu na zmianę stanu faktycznego, które dezaktualizuje lub uaktualnia dotychczasowe ustalenia organu rentowego (np. ustanie niezdolności do pracy; zob. art. 61, art. 101, art. 101a, art. 107, art. 108-110 u.e.r.; K. Antonów, *Ponowne ustalenie prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Sądowy” 2009, Nr 1, s. 61).

Odmienne niż decyzja organu rentowego, prawomocny wyrok korzysta z powagi rzeczy osądzonej (art. 366 k.p.c.). Nie jest zatem dopuszczalne ponowne rozpoznanie sprawy między tymi samymi stronami o to samo roszczenie (art. 379 pkt 3 k.p.c.). Postępowanie sądowe zakończone prawomocnym wyrokiem może być wznowione z przyczyn i na zasadach określonych w art. 399-416 k.p.c. (postanowienie SN z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt II UK 404/03; wyrok SA w Warszawie z 13 stycznia 2005 r., sygn. akt III AUa 970/04). Jednakże prawomocny wyrok sądu ubezpieczeń społecznych nie zamyka organowi rentowemu drogi do zakwestionowania przyznanych uprawnień ubezpieczeniowych, a zainteresowanemu

możliwości ponownego złożenia wniosku o świadczenie. Wznowienie postępowania jest instytucją prawa ubezpieczeń społecznych, odrębną, szczególną i korzystającą z pierwszeństwa w stosunku do przepisów k.p.c. i k.p.a. procedurą ponownego ustalania prawa do emerytur lub rent i ich wysokości (zob. wciąż aktualny wyrok SN z 10 września 1999 r., sygn. akt II UKN 103/99; postanowienie SN z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt II UK 404/03 oraz wciąż aktualne postanowienia SN z: 14 stycznia 1997 r., sygn. akt II UKN 50/96; 28 lutego 1997 r., sygn. akt II UKN 76/96; 9 grudnia 1999 r., sygn. akt II UKN 694/99). Niezbędnym warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń przed sądem ubezpieczeń społecznych jest spełnienie warunków wskazanych w art. 114 ust. 1 u.e.r. W takim przypadku, gdy organ rentowy powołał nowe dowody lub wskazał ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji rentowej, które mogą mieć wpływ na istnienie tego prawa, podstawą prawną zgłoszenia wniosku o wznowienie postępowania będzie art. 114 ust. 2 pkt 2 u.e.r., a nie art. 403 § 2 k.p.c. Natomiast, jeśli zainteresowany pomijając procedurę ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego skieruje swoją skargę bezpośrednio do sądu ubezpieczeń społecznych, wówczas sąd bada, czy spełnione są bardziej rygorystyczne przesłanki wznowienia postępowania sądowego uregulowane w art. 403 § 2 k.p.c. Zastosowanie art. 114 ust. 2 pkt 1 u.e.r. (zmiana przez organ rentowy na korzyść zainteresowanego rozstrzygnięcia sądowego o prawie do świadczenia lub jego wysokości) nie jest jednak tożsama ze wznowieniem postępowania sądowego (postanowienie SN z 22 czerwca 2004 r., sygn. akt II UK 404/03; K. Antonów, *Ustawa...*, s. 481 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

4. Ponowna ocena decyzji rentowej, która może doprowadzić do wzruszenia pierwotnego rozstrzygnięcia, nastąpi po spełnieniu przesłanki „przedłożenia nowych dowodów” (art. 114 ust. 1 u.e.r.; w kwestii środków dowodowych zob. § 18-28 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenie emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń; Dz. U. Nr 10, poz. 49 ze zm.). Jak precyzuje się w orzecnictwie, postępowanie może zostać wszczęte ze względu na przedłożenie nowych dowodów, z których wynikają fakty istniejące przed wydaniem decyzji (wyrok SN z 22 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 247/09). Przedstawienie nowych dowodów może podważyć wiarygodność uprzednio zgromadzonego materiału dowodowego, np. świadectwo pracy zawierało

dane, których wiarygodność została zakwestionowana nowym dowodem. Wówczas dopuszczalna jest ponowna ocena całego materiału dowodowego (zob. uchwała 7 sędziów SN z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03).

5. Drugą przesłanką weryfikacji decyzji jest „ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji rentowej, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokości”.

Ujawnionymi okolicznościami, o których mowa w art. 114 ust. 1 u.e.r., mogą być nie tylko okoliczności faktyczne, na które strony nie mogły powołać się w poprzednim postępowaniu, gdyż ich wówczas nie znały, lecz także takie fakty, które powinny być znane przy dołożeniu należytej staranności, jednakże na skutek błędu, zaniedbania, przeoczenia czy nieznamomości przepisów nie zostały uwzględnione (wyrok SN z 5 listopada 2009 r., sygn. akt II UK 87/09; zob. także nadal aktualny wyrok SN z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03). Ponadto Sąd Najwyższy stwierdził, że z treści art. 114 ust. 1 u.e.r. nie wynika wymóg, aby ujawnione okoliczności, mające wpływ na pierwotną decyzję organu rentowego, były nowe. Muszą one jedynie istnieć przed wydaniem prawomocnej decyzji i mieć wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Nie ma natomiast znaczenia, że owe okoliczności były znane organowi rentowemu, a mimo to ten ich nie powołał, czy też były mu nieznane i dlatego z nich nie skorzystał (zob. uchwała SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II UZP 3/07 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem; por. jednakże wyrok SN z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09, w którym sąd przychyliła się do tezy, iż „ujawnione okoliczności” muszą być nieznane organowi rentowemu, ale w zakresie tego pojęcia wchodzi również okoliczności, które powinny być znane organowi przy dołożeniu minimum staranności).

Ujawnione okoliczności mogą zatem wynikać zarówno ze zgłoszenia nowych (nieznanych) dowodów wpływających na odmienną, od dokonanej pierwotnie, ocenę stanu faktycznego (okoliczności faktyczne), jak i stanowić podstawę do ponownego ustalenia prawa do świadczenia w sytuacji wydania decyzji rentowej nieuwzględniającej lub błędnie uwzględniającej te okoliczności, które wpłynęły na wadliwe nabycie prawa do świadczenia lub przyczyniły się do nieuzasadnionej odmowy przyznania uprawnień ubezpieczeniowych (okoliczności sprawy). W tym drugim przypadku ujawniona okoliczność, o której mowa w art. 114 ust. 1 u.e.r., będzie ściśle związana z uchybieniem organu rentowego, którego dopuścił się

w trakcie pierwotnego postępowania. Stanowiące takie okoliczności błędy organu rentowego przy ustalaniu uprawnień do emerytur i rent mogą polegać na pominięciu istotnych dla danej sprawy okoliczności (np. ustania stosunku pracy ze względu na niemożność kontynuowania zatrudnienia wynikającą z konieczności sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem; ustalenia stanu chorobowego dziecka wymaganego przepisami; osiągnięcia przez matkę zmarłego pracownika wymaganego wieku), od których istnienia albo nieistnienia zależy stwierdzenie spełnienia warunków powstania prawa do świadczenia (zob. wyroki SN z: 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03; 4 listopada 2009 r., sygn. akt I UK 141/09; 26 maja 2010, sygn. akt II UK 354/09; wyrok SA w Katowicach z dnia 10 lipca 2003 r., sygn. akt III AUa 1512/03). Ujawnioną okolicznością uzasadniającą weryfikację świadczenia jest także ustalenie bezprawnego działania ubezpieczonego lub innych osób. Zgodnie z nadal aktualnym orzeczeniem Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt II UKN 500/99): „Złożenie nieprawdziwych zeznań co do okresu zatrudnienia i posłużenie się oświadczeniami świadków ze świadomością, że nie są one prawdziwe, świadczy o złej wierze osoby składającej wniosek i uzasadnia przyjęcie, że przyznane jej na podstawie takich dowodów świadczenie miało charakter nienależny”.

A zatem, jak podkreśla doktryna prawa, „ujawnione okoliczności” to określone w przepisach prawa materialnego fakty warunkujące powstanie uprawnień ubezpieczeniowych (tj. przesłanki nabycia prawa do świadczeń) oraz uchybienia normom prawa materialnego lub procesowego wpływające na dokonanie ustaleń w sposób niezgodny z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanego (zob. K. Antonów, *Ustawa...*, s. 481; R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 132).

6. Z treści art. 114 ust. 1a u.e.r. wynika, że może on zostać zastosowany wyłącznie w sytuacji konieczności weryfikacji decyzji rentowych na niekorzyść zainteresowanego. Jeśli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo do świadczenia w określonej wysokości, pierwotna decyzja rentowa zostanie zmieniona. Zaskarżony przepis nie wymienia wprost katalogu przesłanek, których spełnienie może spowodować weryfikację wadliwie przyznanego świadczenia. Wskazuje jedynie, że ponowne określenie prawa do świadczenia powinno nastąpić w sytuacji,

kiedy zostanie ustalone, iż przedłożone dowody nie dawały podstaw do wydania korzystnej dla zainteresowanego decyzji. Z orzecznictwa sądowego wynika, że przesłanką weryfikacji decyzji rentowej na podstawie art. 114 ust. 1a u.e.r. jest stwierdzenie uchybienia organu rentowego, który błędnie, bo niezgodnie z prawem, podjął korzystną dla zainteresowanego decyzję (wyroki SN z: 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09; 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07; 19 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 104/07; uchwała SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II UZP 3/07; zob. także wyrok SA w Poznaniu z 16 lutego 2007 r., sygn. akt III AUa 1233/05).

7. Zgodnie ze wskazaną już powyżej uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2003 r. (sygn. akt III UZP 5/03), organ rentowy nie posiada uprawnień do dokonania odmiennej oceny dowodów, na mocy których wydał decyzję rentową, jeżeli nie zostały przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jest sporne, czy powyższa teza – po dodaniu od dnia 1 lipca 2004 r. ustępu 1a w art. 114 u.e.r. – uległa rewizji ze względu na umożliwienie organom rentowym dokonywania, po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń, ponownej oceny tych samych dowodów, na podstawie których ustalono prawo do świadczeń emerytalno-rentowych albo ich wysokość (krytycznie treść art. 114 ust. 1a u.e.r. jako niezgodnej z art. 2 i 67 Konstytucji, oceniają: J. Kuźniar, *Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, Nr 6, s. 29; R. Babińska, *Wzruszalność...*, s. 132-135).

Sąd Najwyższy wypowiedział się na temat przesłanek weryfikacji decyzji rentowych w nowym stanie prawnym. „W świetle tej uchwały [7 sędziów SN z 5 czerwca 2003 r. (sygn. akt III UZP 5/03) – uwaga własna] nie jest dopuszczalne ponowne ustalenie prawa do świadczeń tylko z tej przyczyny, że organ rentowy w wyniku ponownej oceny dowodu uzna go za niewiarygodny, lub też poweźmie wątpliwości co do jego wiarygodności i przeprowadzi postępowanie dowodowe w celu ponownego sprawdzenia stwierdzonych tym dowodem okoliczności. W niniejszej sprawie nie pojawiły się ani nowe dowody, ani nie zostały ujawnione nieuwzględnione dotychczas okoliczności. [...] Jeżeli podstawą do wszczęcia postępowania były wątpliwości co do wiarygodności świadectwa pracy (prawdziwość zamieszczonych w nim danych), to nie była to wystarczająca podstawa do

zastosowania art. 114 ust. 1 [u.e.r. – uwaga własna]. Wszystkie ewentualne wątpliwości mogły być wyjaśnione w poprzednim postępowaniu. Jeżeli dokument został uznany za prawdziwy i wiarygodny, organ rentowy nie mógł zmienić prawomocnej decyzji w oparciu o «wytyczne przekazane na szkoleniach». W tych warunkach nie mógł być zastosowany przepis art. 114 ust. 1 [u.e.r. – uwaga własna], a ewentualna zmiana w prawie do świadczeń mogła nastąpić tylko w oparciu o przepis art. 114 ust. 1a. [...] Przepis ten [art. 114 ust. 1a u.e.r. – uwaga własna] ma zastosowanie wówczas, gdy świadczenie zostało przyznane w wyniku błędu organu rentowego (na przykład podwójnego uwzględnienia tych samych okresów zatrudnienia u różnych pracodawców) lub w wyniku pominięcia ustalenia istotnych okoliczności (na przykład niezbadania spełnienia jednego spośród kilku wymaganych warunków). W niniejszej sprawie przepis ten mógłby być zastosowany, gdyby świadectwo pracy nie zawierało wszystkich danych wymaganych do ustalenia wykonywania przez wnioskodawcę pracy w szczególnych warunkach. W świadectwie tym zostały wskazane okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach i stanowiska zajmowane przez wnioskodawcę [...]. Świadectwo pracy zawierało więc pełne dane pozwalające na stwierdzenie, że we wskazanych w nim okresach wnioskodawca wykonywał prace wymienione w wykazie A [...] załącznika do powołanego rozporządzenia Rady Ministrów w warunkach określonych w § 2 tego rozporządzenia – stale i w pełnym wymiarze czasu pracy [...] W sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury nie przedstawiono nowych dowodów ani nie ujawniono nieuwzględnionych poprzednio okoliczności, a uznane poprzednio za wiarygodne dowody dawały podstawy do przyznania tego prawa, organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1 i ust. 1a” (wyrok SN z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07; zob. także wyrok SN z 19 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 104/07; uzasadnienie uchwały SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II UZP 3/07, w którym podtrzymał on pogląd wyrażony w uchwale SN z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03; zob. także wyrok SA w Poznaniu z 16 lutego 2007 r., sygn. akt III AUa 1233/05).

Z drugiej strony należy zwrócić uwagę na wyrok z 7 października 2009 r. (sygn. akt III UK 38/09), w którym Sąd Najwyższy wyjaśnia, że: „Równocześnie należało mieć na uwadze, że na gruncie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach Sąd Najwyższy w składzie powiększonym istotnie podjął uchwałę w dniu

5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03 (OSNP 2003 nr 18, poz. 442), przyjmując, że odmienna ocena dowodów dołączonych do wniosku o emeryturę lub rentę, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej świadczenie, nie jest okolicznością uzasadniającą wszczęcie z urzędu postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń na podstawie art. 114 ust. 1 tej ustawy. To stanowisko mogłoby wspierać racje skarżącej, która czuje się pokrzywdzona odebraniem jej po wielu latach prawa do wcześniejszej emerytury, zwłaszcza że skarżąca trafnie zarzuciła organowi rentowemu, że nie podał żadnego konkretnego przepisu ustawy o emeryturach i rentach jako podstawy wydania zakwestionowanej emerytalnej «decyzji odmownej» ani decyzji o wstrzymaniu wypłaty emerytury od 1 sierpnia 2008 r. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 lutego 2007 r., I UK 266/06, OSNP 2008 nr 5-6, poz. 79). Jednakże te ujawnione wady nie wykluczały osądzenia sprawy skarżącej przez pełne odniesienie się do obowiązującego stanu prawnego, w którym nie wolno pominąć nowości normatywnej zawartej w art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach w związku z art. 316 k.p.c., który wymaga wyrokowania na podstawie stanu rzeczy, w tym stanu prawnego, istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy. Przepis art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach, który został dodany przez art. 1 pkt 25 ustawy zmieniającej ustawę o emeryturach i rentach z dniem 1 lipca 2004 r., w aktualnym stanie prawnym, który obowiązywał w datach wydania kontestowanych przez skarżącą decyzji organu rentowego «o odmowie przyznania» oraz o wstrzymaniu wypłaty emerytury od 1 sierpnia 2008 r., dopuszcza możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczeń także wtedy, gdy po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia takiego prawa. W tym normatywnym ujęciu poszerzona i odrębna od wznowienia postępowania administracyjnego konstrukcja ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych w prawie ubezpieczeń społecznych umożliwia zatem weryfikację także wcześniejszych decyzji korzystnych dla ubezpieczonych, jeżeli po uprawomocnieniu się takich decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty, dlatego że nigdy nie zostały spełnione przesłanki prawne kreujące nabycie takich uprawnień, które zostały wadliwie stwierdzone wcześniejszymi błędnymi decyzjami organu rentowego o deklaratywnych przyznaniu świadczeń, które ubezpieczonym nie przysługiwały i nie powinny być przyznane. Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej

sprawy, ubezpieczona nie miała prawa do wcześniejszej emerytury ze względu na potwierdzone wynikami postępowania dowodowego niespełnienie warunku zaliczenia schorzeń jej syna do stanów chorobowych, z powodu których skarżąca nie mogła kontynuować zatrudnienia, bo nie wymagały one stałej opieki oraz pielęgnacji w czynnościach samoobsługowych jej syna. [...] Powyższe oznacza, że z mocy art. 114 ust. 1a tej ustawy dopuszczalne jest ponowne ustalenie z urzędu prawa do emerytury także wtedy, gdy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu prawa do emerytury okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw i nie uprawniały do jego nabycia”.

Z powyższego wynika, że w judykaturze nie brak głosów, iż pomimo wejścia w życie zaskarżonego przepisu nadal aktualna jest uchwała 7 sędziów SN z 5 czerwca 2003 r. o sygn. akt III UZP 5/03, a zatem nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a u.e.r. jeżeli nie przedłożono nowych dowodów ani nie ujawniono nieuwzględnionych poprzednio okoliczności, a uznane w pierwotnym postępowaniu za wiarygodne dowody dawały podstawy do przyznania tego prawa (wyrok SN z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07; zob. jednakże wyrok SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09, w którymi wskazuje się na art. 114 ust. 1a u.e.r. jako nowość normatywną wprowadzającą dodatkową przesłankę weryfikacji decyzji rentowych, odrębną od wskazanych w art. 114 ust. 1 u.e.r.).

8. Podkreślić należy, że postępowanie weryfikacyjne nie może zostać wszczęte bez powiadomienia zainteresowanego. Zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2011 r. (sygn. akt III UZP 1/11): „Ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149 § 1 k.p.a.; wymaga natomiast zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

9. W celu rekonstrukcji kontekstu normatywnego badanego przepisu należy wskazać wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPCz)

z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal v. Polska (skarga nr 10373/05). ETPCz stwierdził, że polskie organy władzy publicznej, wydając na podstawie art. 114 ust. 1 u.e.r. decyzję o uchyleniu decyzji przyznającej osobie zainteresowanej prawo do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem wymagającym stałej opieki oraz utrzymując ją w mocy w toku odwoławczego postępowania sądowego, naruszyły art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 ze zm.; dalej Protokół). Doszło bowiem do pozbawienia przysługującego skarżącej „mienia” w postaci wcześniejszej emerytury. W uzasadnieniu uznał, że w zakresie konstrukcji praw ekonomicznych i socjalnych ustawodawcy i sądom krajowym powinien zostać pozostawiony szeroki margines oceny tego, co leży w „interesie publicznym”. Należy wskazać, mając na względzie znaczenie sprawiedliwości społecznej, że – co do zasady – nie powinno się odmawiać organom władzy publicznej możliwości weryfikacji błędów, nawet tych, które wynikają z własnych zaniedbań takich organów. Przyjęcie innego wniosku byłoby sprzeczne z doktryną bezpodstawnego wzbogacenia się. Byłoby to także nieuczciwe względem innych osób korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności tych osób, którym odmówiono przyznania świadczenia wobec niespełnienia przez te osoby wymogów ustawowych. Wreszcie, sprowadzałoby się to do usankcjonowania niewłaściwej alokacji rzadkich zasobów publicznych, co samo w sobie byłoby sprzeczne z interesem publicznym. Oceniając zgodność działań organów władzy publicznej z art. 1 Protokołu, ETPCz ustalił, że skarżąca nie spełniała ustawowych warunków do otrzymania świadczenia emerytalnego, a pierwotne przyznanie świadczenia nastąpiło pod wpływem błędu organu rentowego, do którego skarżąca się nie przyczyniła. Wziął także pod uwagę czas, jaki upłynął pomiędzy przyznaniem prawa, a ustaleniem błędu i wstrzymaniem wypłaty emerytury (10 miesięcy), uznając iż był on zbyt długi. Zbadał, czy państwu przysługiwało roszczenie o zwrot wypłaconego świadczenia, stwierdzając, że takie nie istnieje. Oceniał także długość postępowania odwoławczego od „nowej” decyzji organu rentowego odmawiającej przyznania świadczenia. Weryfikował także skutki społeczne wspomnianej „nowej” decyzji organu rentowego. Przesłanką uzyskania wcześniejszej emerytury było zaprzestanie pracy zarobkowej. Podkreślił zatem, że wskutek przyjęcia zaskarżonego środka skarżąca praktycznie „z dnia na dzień” utraciła jedyne źródło dochodu. Należy mieć ponadto świadomość potencjalnego ryzyka związanego z tym, iż, wobec jej wieku oraz sytuacji gospodarczej panującej

w kraju, a szczególnie w słabo rozwiniętym województwie podkarpackim, skarżąca mogła mieć poważne trudności ze znalezieniem nowego zatrudnienia.

W niniejszej sprawie, ETPCz uznał, że po wykryciu swego błędu organy władzy nie wywiązały się ze swego obowiązku w postaci działania bez zwłoki oraz w sposób odpowiedni i konsekwentny. Jeżeli błąd został spowodowany przez same organy władzy krajowej, bez żadnej winy ze strony osoby trzeciej, rozstrzygając, czy ciężar ponoszony przez skarżącego jest nadmierny, należy przyjąć odmienne podejście do kwestii proporcjonalności. Ponadto wskazał, iż skarżąca spełniała warunki do uzyskania innego typu świadczenia przedemerytalnego od państwa z chwilą utraty jej uprawnienia do wcześniejszej emerytury, jednakże jej prawo do świadczenia przedemerytalnego zostało uznane dopiero po trzech latach, kiedy to zakończyło się postępowanie odwoławcze od decyzji odbierającej prawo do wcześniejszej emerytury. Świadczenie przedemerytalne było także znacząco niższe (50%) od wcześniejszego. ETPCz uznał, że bez znaczenia jest okoliczność, iż skarżąca otrzyma prawo do emerytury ze względu na wiek od roku 2015. Mając powyższe na względzie, ETPCz stwierdził, że nie została zachowana sprawiedliwa równowaga pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa i wymaganiami ochrony podstawowych praw jednostki, a obciążenie nałożone na skarżącą było nadmierne (zob. E. Łętowska, *Czekając na Godofa, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz (uwagi na tle sprawy Moskal v. Polska)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, Nr 2, s. 4-10; A. Bodnar, B. Grabowska, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka w sprawie Moskal przeciwko Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, Nr 6, s. 28-32; M. Jackowski, *Glosa do wyroku z 15 IX 2009 r. w sprawie Moskal v. Polska, skarga Nr 10373/05*, „Państwo i Prawo” 2010, Nr 7, s. 115-119).

Podkreślić trzeba, że orzeczenie zostało przyjęte stosunkiem głosów 4:3, do wyroku zostały zgłoszone trzy zdania odrębne. Podkreśla się w nich, że odebranie państwu prawa do weryfikacji swojej decyzji wydanej na skutek błędu i zmuszenie go do jego powielania poprzez dalszą wypłatę świadczenia, które nie było należne, prowadziłoby do bezpodstawnego wzbogacenia osoby zainteresowanej. Takie postępowanie byłoby również niesprawiedliwe wobec osób płacących składki na ubezpieczenie społeczne, szczególnie wobec tych, którym zgodnie z prawem odmówiono przyznania świadczenia emerytalno-rentowego.

Chociaż stwierdzenie naruszenia Protokołu nastąpiło w stanie prawnym, w którym nie obowiązywał jeszcze zaskarżony przez RPO przepis u.e.r., to jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, ma on również znaczenie dla rekonstrukcji treści normatywnej art. 114 ust. 1a u.e.r. (zob. E. Łętowska, *op. cit.*, s. 9; A. Bodnar, B. Grabowska, *op. cit.*, s. 32; M. Jackowski, *op. cit.*, s. 119).

W reakcji na orzeczenie ETPCz Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 2010 r. (sygn. akt III UK 94/09) stwierdził: „Nowe okoliczności i dowody w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych muszą jednak «mieć wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość». Wypełniając tę otwartą formułę i oceniając jej znaczenie dla wyniku sprawy o wznowienie postępowania w trybie tegoż przepisu sądy krajowe powinny sięgnąć do art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zastosować kryteria sformułowane w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 września 2009r., 10373/05 w sprawie *Moskal v. Polska*. Powinny zatem ustalić, czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też stanowiło błąd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty oraz ocenić proporcjonalność skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie. W przypadku, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone niezasadnie, ale nastąpiło to z przyczyn leżących wyłącznie po stronie organu rentowego lub innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, a ingerencja wiązałaby się z istotnymi, negatywnymi skutkami dla ubezpieczonego, w szczególności gdy jest wysoce prawdopodobne, iż ubezpieczony nie mógłby przystosować się do zmienionych okoliczności z uwagi na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną, należy uznać, że nowe dowody lub okoliczności nie miały wpływu na prawo do świadczenia i odmówić uchylecia wcześniejszej decyzji”.

II. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa

1. Zarzuty wnioskodawcy

Rzecznik Praw Obywatelskich stawia zarzut, iż na skutek bezterminowej możliwości uchylecia decyzji ostatecznej sytuację prawną i życiową jednostki cechuje brak stabilności. „W istocie więc w omawianym zakresie ryzyko ponoszone przez

osobę podejmującą ważne życiowo i nieodwracalne decyzje (jak choćby decyzja o rezygnacji z pracy), nie jest równoważone właściwymi gwarancjami bezpieczeństwa prawnego. Ponadto, co też nie jest bez znaczenia, poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS ustawodawca w istocie przerzucił na jednostkę skutki wadliwego działania organów rentowych. Zakładając, że ponowna ocena dowodów została przeprowadzona w sposób prawidłowy, przyjmując bowiem też trzeba konsekwentnie, że poprzednia ocena dokonywana przez organ rentowy obarczona była wadami” (wniosek, s. 8).

Wnioskodawca stwierdził również, że „art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, gdyż nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego” (wniosek, s. 9).

Podsumowując, brak właściwego wyważenia proporcji pomiędzy chronionymi wartościami wynika z dopuszczalności weryfikacji decyzji rentowych:

- a) w każdym czasie (bezterminowo);
- b) na niekorzyść osoby zainteresowanej;
- c) na podstawie odmiennej oceny przedłożonych w postępowaniu dowodów;
- d) ze względu na wadliwość pierwotnej decyzji rentowej, która została

wydana na skutek błędu organu rentowego (wniosek, s. 5-8).

2. Wzorzec konstytucyjny

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem adresatów normy (dalej także zasada lojalności), jest zasadą pochodną wobec zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej wynika kolejna zasada pochodna – zasada pewności prawa, z której z kolei wywieść można dyrektywę bezpieczeństwa prawnego (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 19 i 33-37).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce

bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. [...] Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła być go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach. [...] Bezpieczeństwo prawne jednostki pozostawać może w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego. Jednostka ma prawo jednak oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. także wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 25 czerwca 2002, sygn. akt K 45/01; 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04; zob. także W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 36).

W literaturze przedmiotu podkreśla się także, że zasada ta „wskazuje, z jednej strony, na pokrewieństwo z zasadą dotrzymywania umów (przez państwo, jego organy i jednostki organizacyjne), która jest oparciem całego prawa prywatnego z jego autonomią osoby, z drugiej zaś, w ustrojach demokratycznych, stanowi wykładnik roli państwa i oparcie dla wszystkich stosunków między nim a obywatelami” (M. Wyrzykowski, *Przepisy utrzymane w mocy [w:] Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1995, komentarz do art. 1, uwaga nr 27; pogląd został przyjęty i podtrzymany przez doktrynę po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., zob. W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 33).

Trybunał Konstytucyjny rozważał również zagadnienie oddziaływania zasady zaufania do państwa i prawa w kontekście ubezpieczeń społecznych: „Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów. Nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej

zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. [...] Pogorszenie sytuacji prawnej adresatów kwestionowanych przepisów stanowi naruszenie bezpieczeństwa prawnego, należącego również do wartości objętych ochroną opartą na art. 2 konstytucji” (wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99).

3. Analiza zgodności

3.1. Problemem konstytucyjnym wymagającym rozważenia jest ocena, czy ustawodawca, regulując procedurę ponownego ustalania prawa do świadczenia emerytalno-rentowego albo jego wysokości, musi ukształtować ją w taki sposób, aby po upływie określonego czasu nie była możliwa zmiana tej decyzji, choćby przyznane na jej podstawie świadczenie (jego wysokość) było świadczeniem nienależnym. Innymi słowy, czy ustawodawca – regulując procedurę ustalania prawa do świadczenia emerytalno-rentowego – jest bezwzględnie związany zasadą poszanowania trwałości ostatecznych (prawomocnych) decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach strony.

3.2. Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 2 Konstytucji zasadę trwałości (stabilności) ostatecznych decyzji administracyjnych. Zasada ta jest ściśle związana z zasadami pewności prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych. Jak wskazuje sąd konstytucyjny: „Podobnie jak z zasady państwa prawnego nie wynika nieograniczona w czasie możliwość wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych (zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. SK 13/98, *op. cit.*, s. 72), tak też art. 77 konstytucji nie można interpretować w sposób wyłączający możliwość ograniczeń czasowych, jeśli chodzi o skierowanie na drogę sądową sprawy naruszenia praw lub wolności jednostki oraz domaganie się odszkodowania od państwa za niezgodne z prawem działania jego organów. Ograniczenia te są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych oraz rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie” (wyrok TK z 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; jak i „przedkonstytucyjne” orzeczenie TK z 20 sierpnia 1992 r., sygn. akt K 4/92). W piśmiennictwie odnotowuje się natomiast, że reglamentacja dopuszczalności pozbawiania mocy prawnej decyzji

administracyjnej wynika z potrzeby pewności obrotu prawnego oraz wspomnianej już ochrony praw nabytych, które są wskazywane jako podstawowa wartość uzasadniająca ograniczenie czasowe możliwości weryfikacji decyzji administracyjnych (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 319). W części swoich judykatów Trybunał Konstytucyjny zwracał także uwagę, że nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych nie jest zasadą konstytucyjną (zob. wyroki TK z: 22 lutego 2000 r., sygn. akt SK 13/98; 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99).

3.3. Należy zwrócić uwagę, iż ogólna procedura administracyjna przewiduje określony, maksymalny termin, w którym możliwe jest wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji (art. 146 § 1 oraz art. 156 § 1 i 2 k.p.a.). Co jednak w tym kontekście istotne, ustawodawca ustanowił zarazem wyjątki od zasady trwałości decyzji administracyjnych. Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza ograniczeń czasowych stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, niewykonalnych w dniu ich wydania (niewykonalność ma charakter trwały), a także tych, których wykonanie wywołałoby czyn zagrożony karą – chyba że wywołały one już nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 w zw. z art. 156 § 1 k.p.a.; zob. np. K. Gibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2011, s. 921). Natomiast, zgodnie z art. 163 k.p.a., organ administracji może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w k.p.a., jeśli przepis szczególny tak stanowi. Ustawodawca, regulując podstawową procedurę administracyjną, przewidywał zatem, że mogą zajść sytuacje, w których należy, w imię innych wartości doniosłych prawnie, odstąpić od zasady stabilności decyzji administracyjnych.

3.4. Bezspornie procedura weryfikacji decyzji administracyjnych dotyczących świadczeń emerytalno-rentowych nie przewiduje żadnego końcowego terminu, do którego upływu taka weryfikacja byłaby możliwa. Zarówno na podstawie art. 114 ust. 1, jak i art. 114 ust. 1a u.e.r., dopuszczalna jest – jak potwierdza to orzecznictwo i literatura przedmiotu (zob. pkt 1.3 pisma) – nadzwyczajna kontynuacja postępowania w tej samej sprawie (zob. także uchwałę 7 sędziów SN z 10 czerwca

2011 r., sygn. akt III UZP 1/11, w której stwierdza się, iż w przypadku wszczęcia procedury weryfikacji nie jest wymagane wydanie przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149 § 1 k.p.a.), która umożliwi ponowne ustalenie prawa na korzyść lub niekorzyść zainteresowanego. Jak wyjaśniono powyżej (pkt I.3 pisma), decyzje organów rentowych, chociaż prawomocne (ostateczne), nie posiadają powagi rzeczy osądzonej.

Zwrócić trzeba uwagę, że Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje nieograniczoną czasowo dopuszczalność weryfikacji decyzji rentowych na niekorzyść zainteresowanego. Natomiast poza zakresem zaskarżenia znajduje się ocena możliwości bezterminowej zmiany na korzyść zainteresowanego, tym samym należy domniemywać, że RPO znajduje w tym przypadku uzasadnienie konstytucyjne do odstąpienia od zasady stabilności decyzji administracyjnych. Wydaje się zatem, że sam wnioskodawca nie nadaje tej zasadzie charakteru bezwzględnie wiążącego (absolutnego, bezwyjątkowego).

Kształt procedury weryfikacyjnej decyzji rentowych wynika ze specyfiki świadczeń emerytalno-rentowych. Jak już wspomniano, prawo do nich uzyskuje się co do zasady z mocy prawa; decyzja ma zaś zatem charakter jedynie deklaratoryjny. Z kolei zmiana decyzji ma na celu, zgodnie z przepisami, określenie świadczenia (jego wysokości) i to niezależnie od kierunku weryfikacji (na korzyść czy na niekorzyść zainteresowanego); uchylana pierwotna decyzja jest bowiem niezgodna z prawem, co stanowi punkt wyjścia wszystkich czynności korygujących. W myśl orzecznictwa sądowego, w przypadku ustalenia, że określone świadczenie nigdy nie przysługiwało, gdyż nie zostały spełnione ustawowe przesłanki jego nabycia, nie można powoływać się na ochronę praw nabytych. Zasada ta, stanowiąca (zgodnie z cytowanym powyżej orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego) uzasadnienie dla stabilności decyzji administracyjnych, dotyczy bowiem jedynie praw nabytych słusznie i w zgodzie z przepisami. Nie może ona chronić prawa do świadczenia (jego wysokości), a zwłaszcza prawa do dalszego jego otrzymywania, które nigdy nie powinno zostać zainteresowanemu przyznane (wyroki SN z: 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09; 4 listopada 2009 r., sygn. akt I UK 141/09; 2 grudnia 2009 r., sygn. akt I UK 180/09). Jak wskazuje Sąd Najwyższy: „Uzasadnieniem dla ponowienia postępowania zakończonego prawomocną decyzją organu rentowego, wyznaczającym jego cel, jest niezgodność zawartego w niej rozstrzygnięcia z ukształtowaną *ex lege* sytuacją prawną zainteresowanego, powstałą na przykład

na skutek popełnionych przez organ rentowy uchybień normom prawa materialnego, czy procesowego” (wyrok SN z 22 lutego 2010 r., sygn. akt I UK 247/09).

A zatem, w przypadku oceny konstytucyjności art. 114 ust. 1a u.e.r., zasada trwałości decyzji rentowych swoje konstytucyjne umocowanie znajduje jedynie w zasadzie pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego).

3.5. Jak wyjaśnia Trybunał Konstytucyjny: „Bezpieczeństwo prawne może pozostawać w kolizji z innymi wartościami konstytucyjnymi. Badając zgodność aktów normatywnych z zasadą zaufania jednostki do państwa i do stanowionego przez nie prawa, «należy ustalić na ile oczekiwanie jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych»” (wyrok TK z 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01). A zatem możliwe jest „osłabienie” pewności prawa, jeżeli za nowym ukształtowaniem stanu prawnego jednostki przemawiają inne wartości konstytucyjne.

Przywrócenie stanu zgodnego z prawem stanowi podstawowy argument za dopuszczalnością weryfikacji; istotą procedury z art. 114 ust. 1a u.e.r. jest zmiana decyzji, na podstawie której niesłusznie przyznano uprawnienie. Ponadto w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, iż utrzymanie w mocy wadliwej decyzji przyznającej prawo do świadczenia w sytuacji, gdy innym zainteresowanym odmówiono prawa do emerytury albo renty zgodnie z obowiązującymi przepisami, stanowi naruszenie zasady równości i sprawiedliwości. Za wprowadzeniem obowiązku doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem przemawia również interes ogółu ubezpieczonych, którzy objęci przymusem podlegania ubezpieczeniu tworzą solidarną wspólnotę ryzyka, w ramach której płacący składki finansują świadczenie osób wobec których ziściło się określone ryzyko socjalne. Organ rentowy nie dysponuje bowiem „własnymi” środkami finansowymi, a jedynie zarządza środkami pochodzącymi – ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu – ze składek (wyrok SN z 9 lutego 2005 r., sygn. akt III UK 191/04). W stosunku do świadczeń emerytalno-rentowych istotne znaczenie ma wkład osoby uprawnionej w finansowanie systemu.

W systemie zdefiniowanego świadczenia – w którym wymierzane są renty z tytułu niezdolności do pracy, emerytury osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.,

osób urodzonych później, spełniających warunki nabycia prawa do emerytury w niższym wieku lub do wcześniejszej emerytury oraz emerytury górniczej – wymiar świadczenia uwzględnia indywidualny wkład do systemu, mierzony bezpośrednio czasem udziału w tym systemie oraz wysokością osiągniętych zarobków. Natomiast w systemie zdefiniowanej składki (emerytury osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.) wysokość świadczenia zależy od sumy składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego (I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 105). Trzeba wspomnieć, iż zaskarżony przepis znajduje także zastosowanie do ustalenia prawa do emerytury kapitałowej oraz jej wysokości (zob. art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz. U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.), to jest świadczenia wypłacanego ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych i na subkoncie, na którym ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek. Podkreślenia wymaga również fakt, że świadczenia emerytalne w systemie zdefiniowanego świadczenia, za wyjątkiem emerytury górniczej, mają charakter wygasający. A zatem *pro futuro* zyskiwać na znaczeniu będzie model zdefiniowanej składki, w którym powiązania pomiędzy wpłaconymi składkami a wypłacanym świadczeniem są bardzo ścisłe.

Co do zasady, na prawo państwa do weryfikacji błędnych decyzji, nawet wynikających z zaniedbań organów rentowych, wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka. Przeciwnie stanowisko naruszałoby zasadę sprawiedliwości społecznej, byłoby także sprzeczne z doktryną bezpodstawnego wzbogacenia oraz nieuczciwe względem osób, którym organy rentowe, właściwie stosując prawo, odmówiły tego samego świadczenia, oraz innych uczestników systemu ubezpieczeniowego, którzy ponoszą ciężary na jego rzecz, i wreszcie prowadziłoby do niewłaściwej alokacji rzadkich zasobów publicznych, co samo w sobie byłoby sprzeczne z interesem publicznym (wyrok EPTCz z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal v. Polska, skarga 10373/05).

3.6. Rzecznik Praw Obywatelskich powołuje się na orzecznictwo sądów administracyjnych, które – jego zdaniem – „konsekwentnie neguje [...] możliwość wznowienia postępowania z uwagi na odmienną ocenę zgromadzonych dowodów” (wniosek, s. 7). Przy czym wykryty błąd organu nie będzie stanowił nowej okoliczności uzasadniającej wznowienie postępowania. „Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nie można przyjąć, że dana okoliczność była nieznaną

organowi, który wydał decyzję [...], jeśli wynikała ona z materiałów będących w dyspozycji tego organu. Fakt, iż urzędnik nie dostrzegł tej okoliczności na skutek przeoczenia czy też niedokładnego przeczytania akt, nie może uzasadniać wznowienia postępowania" (wniosek, s. 7-8).

Wyjaśnić trzeba, iż przywołane przez RPO orzecznictwo NSA dotyczy spraw podatkowych (wyrok NSA w Warszawie z: 4 września 2007 r., sygn. akt I FSK 1120/06; 10 lutego 1999 r., sygn. akt III SA 5019/98) lub spraw dotyczących obowiązku ponoszenia innych świadczeń publicznych (wyrok NSA w Warszawie z 28 kwietnia 1999 r., sygn. akt IV SA 693/97; sprawa dotyczyła legalności wymierzenia opłaty za odprowadzanie ścieków). Zdaniem Sejmu, konstytucyjne uzasadnienie dla takiego stanowiska sądów administracyjnych jest inne niż w przypadku spraw rentowych. Obowiązek ponoszenia świadczeń publicznych i warunki nakładania tych obciążeń na podmioty prawa został wyrażony w odrębnych przepisach konstytucyjnych (art. 84 i art. 217). Istota decyzji, których legalność badał NSA, jest inna, niż rozstrzygnięć organów rentowych. NSA kwestionował bowiem dopuszczalność wzruszenia decyzji określających obowiązki podatkowe (publiczne) podmiotów prawa. Decyzje te nie dotyczyły natomiast ustalenia prawa do świadczenia i to świadczenia ciągłego. Zdaniem Sejmu, można poddać zatem w wątpliwość adekwatność powołanych rozstrzygnięć sądów administracyjnych dla badanej sprawy.

Ponadto należy podkreślić, że analizując orzecznictwo NSA można odnaleźć także wyrok z 9 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1256/10), w którym sąd stwierdza: „Na mocy art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. wznawia się postępowanie administracyjne, jeżeli zostaną spełnione przesłanki zawarte w tym przepisie. Nie jest przy tym istotne, czy ujawnione nowe okoliczności nie były znane organowi prowadzącemu postępowanie pierwotne w wyniku zaniedbań np. niedokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czy innych powodów”. To rozstrzygnięcie sądu dotyczyło statusu osoby bezrobotnej oraz zasiłku dla bezrobotnych, to jest świadczenia ciągłego wpłacanego ze środków publicznych. Zdaniem Sejmu, jest ono *in casu* „bliższe” i to właśnie ono powinno stanowić podstawę rozważań, jeśli za zasadne uzna się przeprowadzenie analizy porównawczej orzecznictwa sądów administracyjnych w „podobnych” sprawach.

3.7. Istotne znaczenie ma okoliczność, że podstawowym celem weryfikacji świadczenia jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, to jest przede wszystkim

zaprzestanie dalszej wypłaty świadczenia nienależnego (natomiast w sytuacji zmiany korzystnej dla zainteresowanego bezzwłocznego rozpoczęcia wypłaty świadczenia lub wypłaty świadczenia w podwyższonej wysokości; zob. art. 133 ust. 1 pkt 1 u.e.r.). Przyjęcie zasady stabilności decyzji administracyjnych także w stosunku do decyzji organów rentowych ustalający prawo do świadczenia emerytalnego albo rentowego (jego wysokości) petryfikowałaby bezprawny stan, w którym również na przyszłość miałyby być wypłacane świadczenia nienależne albo w nienależnej wysokości.

Wspomnieć także należy, iż jednym z nakazów postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych jest dążenie do szybkiego rozpoznania sprawy (zob. art. 118 u.e.r.). Uzasadnia to, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie szczególnych reguł procesowych (wyrok TK z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06). W wyroku z 11 września 2007 r. (sygn. akt P 11/07) sąd konstytucyjny stwierdził, że: „[O]rgan rentowy nie powinien zatem zwlekać (nawet dążąc do korzystniejszego ustalenia uprawnień zainteresowanego) z wydaniem decyzji do czasu rozstrzygnięcia okoliczności, które mogą mieć wpływ na nieznaczne podwyższenie świadczenia”. Chociaż dążenie do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy nie zwalnia organu rentowego z obowiązku rzetelnego postępowania i wszechstronnego wyjaśnienie sprawy, jednakże brak możliwości weryfikacji błędnych decyzji z pewnością utrudniłby realizację postulatu szybkości postępowania.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 maja 2000 r. (sygn. akt SK 22/99) przedstawił warte odnotowania stanowisko. Oceniając konstytucyjność regulacji ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy, umożliwiającej ponowne przeliczenie emerytury, stwierdził że: „U podstaw kwestionowanych przez skarżących rozstrzygnięć wojskowego organu emerytalnego w sprawie obniżenia emerytur w części wynikającej z pobieranego w ostatnim okresie służby dodatku specjalnego legła nie tylko omówiona wyżej niewłaściwa interpretacja prawa materialnego, lecz także naruszenie reguł prawa proceduralnego. Uznano bowiem, że decyzja administracyjna, w której organ ten dokonał przeliczenia emerytury (na podstawie zaskarżonego przepisu prawa materialnego) może ulec zmianie w trybie nowej decyzji emerytalnej, niejako korygującej tę pierwszą, mimo że stała się ona ostateczna. Za dostateczną rację dla wydania takiej decyzji «korygującej» wojskowy organ emerytalny uznał stwierdzenie rzekomego błędu w wykładni prawa materialnego zastosowanego przy wydaniu pierwszej decyzji. W sprawach

skarżących organ emerytalny, korygując decyzje, nawet nie powołał proceduralnej podstawy prawnej, na mocy której nastąpiło wzruszenie jego wcześniejszych decyzji ostatecznych. Trybunał Konstytucyjny uważa w związku z tym za konieczne podkreślenie, że implikacją konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji, jest poszanowanie wartości takich, jak pewność prawa i zaufanie obywateli do państwa, a tym samym poszanowanie trwałości prawomocnych wyroków sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych orzekających o prawach stron. W konsekwencji bez zgody osób zainteresowanych rozstrzygnięcia te mogą być wzruszane tylko w wyjątkowych przypadkach, przy zaistnieniu kwalifikowanych przesłanek i w ramach określonej ustawowo procedury". Zdaniem Sejmu, wypowiedź ta, choć istotna, nie jest adekwatna dla rozstrzygnięcia ocenianej sprawy. Po pierwsze dlatego, że ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlegał przedmiot kontroli o innym charakterze – był nim przepis dostosowujący, który umożliwiał, po wejściu w życie nowej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin, ponowne ustalenie z urzędu wysokości emerytur i rent zgodnie z nowymi zasadami. Chodziło zatem o incydentalną ingerencję na nowych zasadach w ustalone ostatecznymi decyzjami prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, a więc w prawa słusznie nabyte. Ponadto, podstawą badania nie była zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, lecz art. 67 w zw. z art. 32 Konstytucji. Po drugie, teza Trybunału odnosząca się do zasady bezpieczeństwa prawnego została z uwagi na zakres zaskarżenia sformułowana niejako na marginesie, już po dokonaniu oceny materialno-prawnych aspektów sprawy. Sąd konstytucyjny nie skonfrontował zatem wszystkich argumentów przemawiających za utrzymaniem mechanizmu bezterminowej weryfikacji decyzji organów rentowych z zasadą bezpieczeństwa prawnego. Ponadto, zdaniem Sejmu, powyższa wypowiedź może odnosić się jedynie do oceny mechanizmu ponownego ustalenia prawa do świadczenia, które stanowi prawo słusznie nabyte. Nie ma natomiast zastosowania do oceny weryfikacji błędnego ustalenia prawa, to jest do sytuacji, gdy świadczenie jest nienależne i nie stanowi prawa nabytego słusznie. Po trzecie, kontekst normatywny badanej sprawy oraz sprawy, w której wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, są inne. Stanowisko sądu konstytucyjnego dotyczyło bowiem szczególnego systemu zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy i ich rodzin, wyodrębnionego z powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego (zob. wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06),

w którym to systemie nie występuje zasada wzajemności oraz powiązanie prawa do świadczenia (jego wysokości) z wpłaconymi do odpowiedniego funduszu składkami.

Równocześnie warto przytoczyć wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady stabilności prawomocności orzeczeń sądowych, które *mutatis mutandis* można odnieść do analizowanego przypadku. Sąd konstytucyjny podkreślał, iż prawomocność jest wartością konstytucyjną samą w sobie. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego zasługuje na ochronę jako stan pożądany w ramach państwa prawa (płaszczyzna generalna) oraz jako finalny cel (płaszczyzna indywidualna i konkretna), któremu służy konstytucyjne prawo do sądu (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Wielokrotnie Trybunał stwierdzał zarazem, że w niektórych okolicznościach przed zasadą stabilności wyroków sądowych należy dać pierwszeństwo innym wartościom konstytucyjnym – jedną z nich jest prawo do uzyskania zgodnego z prawdą materialną rozstrzygnięcia sądowego. „Bardzo ważnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także wymóg takiego ukształtowania procedury sądowej, aby istniało jak największe prawdopodobieństwo uzyskania rozstrzygnięcia zgodnego z prawem i opartego na prawdziwych ustaleniach faktycznych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której już po wydaniu orzeczenia pojawiają się nowe dowody, z których wynika, że prawomocne orzeczenie nie odpowiada rzeczywistości. Ustawodawca musi zatem starannie wyważyć zasadę stabilności orzeczeń sądowych oraz konieczność zapewnienia środków prawnych umożliwiających wzruszenie takich orzeczeń w sytuacji, gdy są one dotknięte poważnymi wadami” (wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09). Zdaniem Sejmu, skoro konstytucyjnie dopuszczalne jest odstąpienie od zasady stabilności wyroków sądowych, czyli rozstrzygnięć wydawanych przez organy państwowe o szczególnym statusie ustrojowym, w skład których wchodzi osoby o najwyższych kwalifikacjach prawniczych, to należy również przyjąć, że – analogicznie – ustawa zasadnicza *a limine* nie wprowadza zakazu ustanawiania przez ustawodawcę wyjątków od zasady stabilności ostatecznych decyzji administracyjnych, jeśli przemawia za tym konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych, preferowanych przez organ ustawodawczy w ramach prowadzonej przez niego polityki stanowienia prawa (np. takiego ukształtowania stanu prawnego, który jest zgodny z prawem i odpowiada stanowi faktycznemu).

Trzeba także zaznaczyć, iż przyjęcie instytucji bezterminowej weryfikacji decyzji ostatecznych w polskim porządku prawa ubezpieczeń społecznych nie

stanowi bezprecedensowego wyjątku wśród państw demokratycznych. Zgodnie bowiem z prawem niderlandzkim, organ administracji jest zawsze uprawniony, z zastrzeżeniem zakazu działania na szkodę interesów osób trzecich, do zmiany ostatecznej decyzji i w zależności od okoliczności istnienie takiego uprawnienia może oznaczać obowiązek cofnięcia takiej decyzji (zob. rekonstrukcję stanu prawnego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 [Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren]; zob. art. 4:6 der Algemene wet bestuursrecht).

3.8. Podsumowując, zdaniem Sejmu, wynikający z art. 7 Konstytucji obowiązek przestrzegania prawa przez organy państwa, konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej, a także ochrona interesów finansowych uczestników systemu ubezpieczeń społecznych, których normatywną podstawę stanowi art. 67 Konstytucji, a dla emerytur kapitałowych także art. 64 Konstytucji, stanowią wartości konstytucyjne, które uzasadniają odstępianie od zasady trwałości błędnych decyzji organów rentowych na gruncie art. 114 ust. 1a u.e.r.

Podkreślenia wymaga także, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji, to ustawodawca określa zakres i formy zabezpieczenia społecznego. Sejm posiada w tym zakresie szeroką swobodę regulacyjną, przede wszystkim jest konstytucyjnie uprawniony, a nawet obowiązany, do takiego unormowania procedury weryfikacji decyzji rentowych, która jest koherentna z całym systemem ubezpieczeniowym. Artykuły 114 ust. 1 i ust. 1a u.e.r. spełniają te wymagania.

Stwierdzić zatem należy, że odstępianie od realizacji zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i takie uregulowanie procedury weryfikacji decyzji rentowych, która bezterminowo umożliwia ponowne, zgodne z przepisami, ustalenie prawa do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości) zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść zainteresowanego, jest zgodne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

3.9. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że niekonstytucyjność art. 114 ust. 1a u.e.r. powoduje nie tylko dopuszczalność weryfikowania decyzji rentowych na niekorzyść zainteresowanego w każdym czasie, ale również to, iż możliwość taka następuje wyłącznie na podstawie odmiennej oceny dowodów.

W powyższym kontekście należy wskazać, że już na gruncie art. 114 ust. 1 u.e.r. (niezaskarżonego) dopuszczalna jest ponowna ocena wiarygodności materiału dowodowego w przypadku przedstawienia nowych dowodów lub okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń, albo ich wysokość (K. Antonów, *Ustawa...*, s. 479 i n.). Sama możliwość weryfikacji wiarygodności dowodów nie powinna zatem budzić wątpliwości konstytucyjnych. Przesłankę odmiennej oceny dowodów, o której wspomina się we wniosku, rozumieć zatem należy jako dopuszczalność reinterpretacji wiarygodności przedstawionych i ocenionych już pierwotnie dowodów, w sytuacji gdy nie zostały ujawnione nowe dowody.

Przesłanki ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego zostały omówione w pkt I.4-7 pisma. W tym miejscu należy jedynie dodać, że na podstawie zaskarżonego przepisu weryfikacja prawa do świadczenia na niekorzyść zainteresowanego może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy organ rentowy – wydając pierwotną, korzystną decyzję – błędnie, bo niezgodnie z przepisami, ustalił istnienie prawa do emerytury lub renty albo ich wysokość. Przesłanką podjęcia postępowania jest zatem ustalenie uchybienia organu rentowego.

Odnosząc się natomiast do zagadnienia odmiennej oceny dowodów na podstawie art. 114 ust. 1a u.e.r., ponownie należy zacytować powoływany już w niniejszym piśmie pogląd prawny Sądu Najwyższego: „W sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury, nie przedstawiono nowych dowodów ani nie ujawniono nieuwzględnionych poprzednio okoliczności, a uznane poprzednio za wiarygodne dowody dawały podstawy do przyznania tego prawa, organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych” (wyrok SN z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07; zob. także uchwałę SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt III UZP 3/07; wyrok SN z 19 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 104/07 oraz wyrok SA w Poznaniu z 16 lutego 2007 r., sygn. akt III AUa 1233/05). Z powyższego wynika, iż w przypadku gdy organ rentowy w pierwotnym postępowaniu uznał dowody za wiarygodne (np. dane wskazane w świadectwie pracy, w zaświadczeniu lekarza), to nie może następnie arbitralnie uznać je za niewiarygodne. Dla skutecznego wznowienia postępowania konieczne jest chociażby przedstawienie dowodów podważających wiarygodność ocenionego już dowodu

(art. 114 ust. 1 u.e.r.) albo ujawnienie mających wpływ na prawo do świadczenia okoliczności, w tym uchybień organu rentowego w trakcie pierwotnego postępowania, które naruszają przepisy prawa materialnego lub procesowego (art. 114 ust. 1 i 1a u.e.r.; zob. cytowany powyżej wyroki SN z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07; 22 lutego 2010, sygn. akt I UK 247/09). Powyższy pogląd nie został, zdaniem Sejmu, zakwestionowany w wyroku z 7 października 2009 r. (sygn. akt III UK 38/09), w którym Sąd Najwyższy zwraca uwagę na nowość normatywną zawartą art. 114 ust. 1a u.e.r. (zob. wcześniej pkt I.7 pisma).

Z analizy dotychczasowego orzecznictwa sądowego wynika, że zaskarżony przepis znajdzie zastosowanie w przypadku, gdy:

a) świadectwo pracy, stanowiące w pierwotnym postępowaniu dowód, iż praca była wykonywana w szczególnych warunkach, nie będzie zawierało wszystkich danych wymaganych do ustalenia wykonywania przez wnioskodawcę ww. pracy; natomiast nie jest dopuszczalna ponowna reinterpretacja danych zawartych w świadectwie pracy, np. ze względu na fakt uzyskania innych informacji od pracodawcy;

b) podwójne uwzględnienie tych samych okresów zatrudnienia u różnych pracodawców;

c) niezbadanie występowania wszystkich, lecz tylko niektórych, warunków wymaganych do uzyskania świadczenia (wyrok SN z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07); uchybienie organu rentowego polegające na wydaniu decyzji ustalającej prawo, pomimo niedysponowania dowodem stwierdzającym spełnienie jednego z wymaganych warunków, stanowi naruszenie przepisów prawa procesowego, zgodnie z którymi organ rentowy wydaje decyzję w sprawie po wyjaśnieniu ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji (art. 118 ust. 1 u.e.r.; zob. wyrok SN z 5 maja 2005 r., sygn. akt III UK 242/04).

Zdaniem Sejmu, do kategorii uchybień organów rentowych, które upoważniają do wznowienia postępowania, należy zaliczyć także błąd rachunkowy urzędnika przy ustalaniu prawa do świadczenia lub jego wysokości, a także błąd systemu informatycznego. Natomiast nie może stanowić przesłanki podjęcia postępowania w celu ponownego ustalenia wysokości świadczenia w trybie art. 114 ust. 1a u.e.r. protokół komisji weryfikacyjnej działającej na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie ewidencjonowania przez pracodawców okresów zatrudnienia na stanowiskach, na

których okresy pracy górniczej zalicza się w wymiarze półtorakrotnym przy ustalaniu prawa do górniczej emerytury oraz na niektórych innych stanowiskach pracy górniczej (Dz. U. Nr 40, poz. 358 ze zm.; zob. uchwałę SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt III UZP 3/07).

Jak wynika z powyżej przedstawionego orzecznictwa Sądu Najwyższego, na podstawie art. 114 ust. 1a u.e.r. nie jest możliwa zmiana decyzji rentowej ze względu na arbitralną reinterpretację przedstawionych w pierwotnym postępowaniu i ocenionych wówczas dowodów. Podkreślić należy, że zgodnie z ww. orzecznictwem zaskarżony przepis należy interpretować wąsko.

Z analizy poszczególnych judykatów Sądu Najwyższego wynika również, że treść przesłanki podjęcia postępowania na podstawie art. 114 ust. 1a u.e.r. pokrywa się z tzw. okolicznościami sprawy, które stanowią element szerokiego rozumienia warunku weryfikacji decyzji rentowej wskazanego w art. 114 ust. 1 u.e.r. – ujawnionych okoliczności (zob. R. Babińska, *Wzruszalność...*, s. 127-130). Jak stwierdza bowiem Sąd Najwyższy: „[A]rt. 114 ust. 1 i odpowiednio stosowany art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej umożliwiają ponowne ustalenie prawa do świadczeń, jeżeli po ich przyznaniu zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed ustaniem prawa, które mają wpływ na prawo do świadczeń, a uzasadnieniem dla ponowienia postępowania jest niezgodność weryfikowanego rozstrzygnięcia z ukształtowaną ex lege sytuacją prawną zainteresowanego. [...] Należy więc przyjąć, że przesłanki ponownego rozpoznania sprawy zachodzą w każdym wypadku ujawnienia okoliczności wskazujących na nieistnienie prawa do świadczeń i że nie chodzi o nowe, wcześniej nieznanne okoliczności, gdyż takiej przesłanki ponownego ustalenia prawa, art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie przewiduje” (wyrok SN z 26 maja 2010 r., sygn. akt II UK 354/09; zob. także cytowane powyżej wyroki SN z: 5 listopada 2009 r., sygn. akt II UK 87/09; 4 listopada 2009 r., sygn. akt I UK 141/09 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

Stała, powtarzalna i powszechna praktyka sądowa może nadać normie prawnej określone znaczenie, które niekiedy odbiega nawet od warstwy werbalnej regulacji, precyzując ją w sferach powodujących największe kontrowersje czy rozbieżności praktyczne. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny: „Jeżeli [...] określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego

badź Naczelnego Sądu Administracyjnego, to należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe naszego kraju” (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; por. też np. postanowienia TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04, 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07). Zdaniem Sejmu, wskazane powyżej judykaty Sądu Najwyższego ukształtowały (w sposób stały i powszechny) treść normatywną zaskarżonego przepisu, eksponując jego funkcję gwarancyjną dla ubezpieczonego. Tym samym, *de lege lata* powrót do sprawy w trybie art. 114 ust. 1a u.e.r. jest niedopuszczalny, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury albo renty nie przedstawiono nowych dowodów lub nie ujawniono nieuwzględnionych poprzednio okoliczności, a uznane poprzednio za wiarygodne dowody dawały podstawy do przyznania tego prawa.

Ukształtowana w ten sposób treść normatywna zaskarżonego przepisu (zakaz arbitralnej reinterpretacji ocenionych już i uznanych za wiarygodne dowodów) nie narusza zasady lojalności. Za konstytucyjnością art. 114 ust. 1a u.e.r. przemawiają także wspomniane już w pkt II.3.8 pisma argumenty, to jest: nakaz przestrzegania prawa, realizacji zasady równości i sprawiedliwości społecznej, ochrony interesów finansowych ubezpieczonych. Przyjęcie innego stanowiska prowadziłoby do akceptacji sytuacji, w której pomimo obiektywnego braku przesłanek nabycia świadczenia emerytalno-rentowego, niezgodnie z prawem następuje dalsza wypłata świadczenia, a wadliwe czynności organu rentowego pozostają w mocy, pomimo ewidentnego naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego (zob. np. wyrok SA w Katowicach z 10 lipca 2003 r., sygn. akt III AUa 1512/03).

3.10. Wadliwość art. 114 ust. 1a u.e.r., zdaniem RPO, polega ponadto na tym, że weryfikacja decyzji rentowych następuje na niekorzyść zainteresowanego i ze względu na uchybienia organu rentowego.

Jak wskazano powyżej, zaskarżony przepis umożliwia wszczęcie postępowania wyłącznie na niekorzyść osoby ubezpieczonej. Jednakże ze względu na to, że zgodnie z art. 114 ust. 1 u.e.r. dopuszczalne jest także wzruszenie decyzji rentowej na korzyść ubezpieczonego, rozstrzygnięcie ustawodawcy w tym aspekcie nie powinno budzić wątpliwości konstytucyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku kładzie nacisk na to, iż okolicznością umożliwiającą weryfikację decyzji jest również błąd organu

rentowego. Ustawodawca, zdaniem RPO, przerzucił w ten sposób na jednostkę skutki wadliwego działania organów rentowych. Wywód Rzecznika Praw Obywatelski skupiony jest przede wszystkim na przeprowadzenia dowodu niezgodności badanego przepisu z konstytucyjną zasadą pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego), wynikająca z zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (wniosek, s. 6-8). Jednakże zwrócić należy uwagę, że RPO stawia również tezę, iż zaskarżona regulacja: „nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego”, co stanowić ma naruszenie zasady ochrony zaufania do państwa i prawa (wniosek, s.9).

Istotą tak postawionego problemu konstytucyjnego, jest rozstrzygnięcie konfliktu wartości konstytucyjnych. Należy zatem dokonać oceny wartości przemawiających za utrzymaniem możliwości weryfikacji takich decyzji w każdym czasie i tych skłaniających do utrzymania w obrocie prawnym błędnej decyzji rentowej, podjętej wyłącznie ze względu na zaniedbania organu rentowego, to jest bez przyczynienia się osoby zainteresowanej.

3.11. Na podstawie analizy orzecznictwa sądowego można bezspornie stwierdzić, iż uchybienia organu rentowego podczas ustalania prawa do świadczenia (jego wysokości), nawet wówczas, gdy wynikają z niedbalstwa organu – organ nie uwzględnił okoliczności, które przy dołożeniu minimum staranności powinny być mu znane – stanowią podstawę zainicjowania procedury z art. 114 ust. 1a u.e.r. (np. wyroki SN z: 26 maja 2010 r., sygn. akt II UK 354/09; 4 listopada 2004 r., sygn. akt I UK 141/09). Również wówczas, jak stwierdza Sąd Najwyższy, zmiana błędnej decyzji rentowej jest możliwa i zgodna z prawem, a powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest, wobec nienabycia prawa, nieuzasadnione (wyrok SN z 4 listopada 2004 r., sygn. akt I UK 141/09).

W punkcie II.3.9 pisma omówiono wskazane w orzecznictwie typy uchybień organów rentowych, które mogą prowadzić do zastosowania procedury z art. 114 ust. 1a u.e.r. Przesłanką weryfikacji decyzji rentowej, zgodnie z zaskarżonym przepisem, jest ustalenie prawa do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości) pomimo, że z przedstawionych dowodów takie prawo nie wynika. A zatem zawsze musi dojść do podjęcia decyzji niezgodnej z prawem. Przyczynienie się zainteresowanego lub innej osoby do jej wydania może mieć różną intensywność (np. zainteresowany nie przekazuje całej wymaganej dokumentacji; pracodawca

wystawia świadectwo pracy, z którego błędnie wynika, iż zainteresowany wykonywał pracę w warunkach szczególnych). Nie jest jednakże wykluczone, że – jak wyjaśnia RPO – organ rentowy podejmie błędną decyzję wyłącznie ze względu na własne zaniedbania (np. błąd rachunkowy urzędnika albo systemu informatycznego, nieuwzględnienie okoliczności, która przy dołożeniu minimum staranności powinna być znana organowi rentowemu). Zdaniem Sejmu, wskazana w pkt II.3.8 pisma argumentacja za odstąpieniem od zasady trwałości decyzji ostatecznych pozostaje aktualna także w przypadku, kiedy zmiana decyzji rentowej jest konieczna, gdyż ze względu na własne niedbalstwo organ rentowy niezgodnie z przepisami ustalił prawo do świadczenia (jego wysokość). Przeciwno stanowisku wnioskodawcy przemawia zwłaszcza zasadniczy skutek tezy o niewzruszalności decyzji rentowej, który *in casu* przejawiałby się obowiązkiem wypłaty świadczenia nienależnego także pomimo następczego ustalenia, że wspomniana decyzja jest wadliwa.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że także w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie dostrzega się potrzeby odstąpienia od mechanizmu weryfikującego decyzje rentowe, które zostały podjęte ze względu na wyłączne uchybienia organu rentowego. Wadliwie ustalone świadczenie jest świadczeniem nienależnym i wypłacane jest w sytuacji nienabycia prawa (wyrok SN z 4 listopada 2004 r., sygn. akt I UK 141/09 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem). Także Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że – co do zasady – państwo musi posiadać możliwość naprawienia swych błędów, nawet tych, które wynikają z własnych zaniedbań jego organów (wyrok ETPCz z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal v. Polska, skarga nr 10373/05).

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, świadczenia nienależnie wypłacone, w odróżnieniu od nienależnie pobranych (art. 138 u.e.r.), nie podlegają zwrotowi. Błąd organu rentowego zawarty w decyzji deklaratoryjnej o przyznaniu prawa do świadczenia, które było nienależne, wyklucza możliwość żądania przez sprawcę błędu, tj. przez organ rentowy, zwrotu pobranych wcześniej świadczeń emerytalnych albo rentowych (wyrok SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09; zob. także wyrok SN z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt I UK 376/07; równocześnie zob. wcześniejsze orzecznictwo SN z: 26 czerwca 1985 r., sygn. akt II URN 98/85; 21 maja 1984 r., sygn. akt III UZP 20/84, zgodnie z którym dopuszcza się dochodzenie roszczeń o zwrot świadczenia nienależnie wypłaconego w drodze procesu cywilnego z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia).

Na zainteresowanego nie są zatem nakładane nagle zobowiązania finansowe (zwrot wypłaconego świadczenia nienależnego), których nie przewidział i nie mógł przewidzieć.

Warto także wspomnieć, że w przypadku, gdy zainteresowany poniósł szkodę na skutek wadliwego ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości), to zgodnie z art. 417¹ § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) może żądać jej naprawienia. Wymóg stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem decyzji ostatecznej należy uznać za spełniony na skutek wydania decyzji zmieniającej pierwotną decyzję rentową, ze względu na ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego niezgodnie z przepisami. Na marginesie należy dodać, że w przypadku, gdy uchybienie organu rentowego nastąpiło na skutek błędu podmiotu trzeciego (wydania przez pracodawcę niewłaściwego świadectwa pracy) może on domagać się odszkodowania od tego podmiotu.

3.12. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że zastosowanie art. 114 ust. 1a u.e.r. uniemożliwia stabilizację sytuacji prawnej i życiowej jednostki. „W praktyce [...] bywa i tak, że jednostka po upływie 10 lat jest pozbawiana na tej podstawie prawnej przyznanego jej uprzednio prawa do świadczenia emerytalnego. Jest zaś oczywiste, że powrót na wymagający przecież rynek pracy po tak długim okresie osoby, która nie wykonywała swojego zawodu i znajduje się w wieku przedemerytalnym jest bardzo trudny” (wniosek, s. 8).

Zdaniem Sejmu, RPO niezasadnie zakłada, że art. 114 ust. 1a u.e.r. ma wyłącznie zastosowanie do świadczeń przedemerytalnych oraz takich, których warunkiem jest rezygnacja z zatrudnienia i pozostawanie przez czas pobierania tego świadczenia w takim stanie. Zaskarżony przepis odnosi się do wszystkich rodzajów rent i emerytur, w tym emerytury kapitałowej (zob. art. 83a ust. 4 u.s.u.s.). Natomiast warunek rezygnacji z pracy był wymagany w przypadku ubiegania się o wcześniejszą emeryturę na podstawie nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz. U. Nr 28, poz. 149). Jednakże taki warunek, w stosunku do innych świadczeń weryfikowalnych na podstawie art. 114 ust. 1a u.e.r., zasadniczo nie występuje (wyjątek np. renta z tytułu niezdolności do pracy). Powyższy argument jest zatem nieadekwatny do

pełnego zakresu obowiązywania zaskarżonego przepisu. W szczególności nie dotyczy on zagadnienia ponownego ustalenia wysokości świadczenia na niekorzyść ubezpieczonego.

Należy wreszcie zwrócić uwagę na wyrok z 21 września 2010 r. (sygn. akt III UK 94/09), w którym Sąd Najwyższy wskazał warunki, których spełnienie umożliwia odstępnie od weryfikacji prawa do świadczenia emerytalno-rentowego. Sąd Najwyższy, w tym wyroku, wskazał przesłanki, które mogą doprowadzić do odstąpienia od uchylecia wadliwej decyzji rentowej. Sądy krajowe, dokonując wykładni art. 114 ust. 1 u.e.r. w zgodzie z art. 1 Protokołu, powinny:

a) ustalić czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też stanowiło błąd organu rentowego;

b) uwzględnić czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty;

c) ocenić proporcjonalność skutków ewentualnego uchylecia pierwotnej decyzji.

Jeśli prawo do świadczenia zostało ustalone niezasadnie, ale nastąpiło to z przyczyn leżących wyłącznie po stronie organu rentowego lub innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, a ingerencja wiązałaby się z istotnymi, negatywnymi skutkami dla ubezpieczonego, w szczególności gdy jest wysoce prawdopodobne, iż ubezpieczony nie mógłby przystosować się do zmienionych okoliczności z uwagi na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną, sąd powinien uznać, że nowe dowody lub okoliczności nie miały wpływu na prawo do świadczenia i odmówić uchylecia wcześniejszej decyzji.

Zdaniem Sejmu, wskazane okoliczności ukształtowane w orzecznictwie sądowym należy uwzględnić także przy interpretacji art. 114 ust. 1a u.e.r. Powyższe oznacza, że zgodnie z intencją wnioskodawcy, w niektórych sytuacjach faktycznych osoba zainteresowana, pomimo iż wypłacane świadczenie jest nienależne, nadal będzie jej przysługiwało.

Warto przypomnieć, że zainteresowany nie jest zaskakiwany weryfikacją decyzji rentowej ustalającej prawo do świadczenia, gdyż zgodnie z uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2011 r. (sygn. akt III UZP 1/11) ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a u.e.r. wymaga zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.

3.13. Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnia, że okres pobierania świadczenia nienależnego nie wlicza się do okresów składkowych lub nieskładkowych w rozumieniu u.e.r. Zarzut ten nie może jednak odnosić się do zaskarżonego przepisu, lecz powinien zostać skierowany do art. 6 i art. 7 u.e.r., które regulują zagadnienie kwalifikowania okresów jako składkowe albo nieskładkowe.

3.14. Podsumowując, zdaniem Sejmu, ustawodawca nie narusza zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustanawiając regulację, która umożliwi weryfikację decyzji rentowej: w każdym czasie, na niekorzyść zainteresowanego, gdy pierwotna decyzja była błędna wyłącznie ze względu na uchybienia (zaniedbania) organu rentowego. Za utrzymaniem takiego modelu przemawiają inne wartości konstytucyjne.

Sam wnioskodawca zdaje się uznawać za konstytucyjne ponowne rozpoznanie sprawy zakończonej prawomocną decyzją, jednakże tylko wówczas, gdy jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami (np. kwalifikowanym, rażącym naruszeniem prawa). Zdaniem Sejmu, ustalenie prawa do emerytury lub renty (jego wysokości), którego zgodnie z przepisami, na podstawie przedłożonych dowodów, zainteresowany nie mógł nabyć, stanowi wystarczającą, kwalifikowaną przesłankę wzruszenia błędnej decyzji rentowej.

Zgodnie z powyższym, art. 114 ust. 1a u.e.r. **jest zgodny** z art. 2 Konstytucji.

III. Prawo do zabezpieczenia społecznego

1. Zarzuty wnioskodawcy

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje jako wzorzec kontroli ponadto art. 67 ust. 1 Konstytucji. Niezgodność art. 114 ust. 1a u.e.r. z art. 67 ust. 1 Konstytucji polegać ma na tym, że kontrolowany przepis nie uwzględnia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady praw nabytych, a zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca, dokonując wyboru w zakresie regulacji ustawowych w oparciu o art. 67 ust. 1 Konstytucji, musi je uwzględniać. Ponadto zaskarżony przepis pozwala zweryfikować prawo do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości) „niezależnie od przyczyny

wadliwości decyzji, niezależnie od gradacji wad zawartych w decyzji oraz niezależnie od skutków, jakie dla jednostki może oznaczać uchylenie decyzji" (wniosek, s. 9).

2. Wzorzec konstytucyjny

Konstytucyjne prawo do ubezpieczenia społecznego, w ramach ogólnego prawa do zabezpieczenia społecznego, jest uregulowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji. Choć prawa związane z pozostawaniem w stosunku ubezpieczenia społecznego objęte są „intensywną” ochroną konstytucyjną, która nie pozwala na naruszenie istoty prawa do emerytury albo renty (w rozumieniu art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji), ustawodawcy przysługuje duża swoboda regulacyjna w tym zakresie. Zgodnie bowiem ze zdaniem drugim art. 67 ust. 1 Konstytucji, zakres i formę prawa do zabezpieczenia społecznego ustala ustawodawca. Znaczna swoboda kształtowania systemu ubezpieczeń, w tym dyferencjacji praw związanych z ubezpieczeniem, jest zatem dopuszczalna, ale pod warunkiem zachowania innych zasad konstytucyjnych (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 67, s. 5-6 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził, że:

a) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono nadając mu w pełni egzekwowlany charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

b) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

c) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem).

W orzecnictwie Trybunału podkreśla się także swobodę ustawodawcy w kształtowaniu praw z ubezpieczenia społecznego. „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy

zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji” (wyrok TK z 11 marca 2008 r., sygn. akt SK 58/06). Trybunał Konstytucyjny wyraził także pogląd, że na tle spraw zabezpieczenia społecznego nie bada on trafności i celowości rozstrzygnięć parlamentu i zawsze przyjmuje wstępne założenie, że parlament działa racjonalnie i zgodnie z Konstytucją (wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. akt K 1/00).

3. Analiza zgodności

3.1. Ze względu na zarzuty wskazane we wniosku, dla oceny zgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem adekwatna jest argumentacja przedstawiona w pkt II.3 pisma. W szczególności należy wskazać, że:

a) na podstawie zaskarżonego przepisu przedmiotem weryfikacji nie są prawa słusznie nabyte; nie można zatem tej sprawie powoływać się na zasadę ochrony praw słusznie nabytych;

b) wartości wskazane w pkt II.3.8 pisma przemawiają za uznaniem konstytucyjności art. 114 ust. 1a u.e.r. i jego zgodności z zasadą zaufania do państwa i prawa;

c) jak wynika z pkt a i b, ustawodawca – regulując procedurę ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości) – uwzględnił zasadę lojalności państwa wobec adresatów normy;

d) zgodnie z wyrokiem SN z 21 września 2010 r. (sygn. akt III UK 94/09), art. 114 ust. 1 u.e.r. musi podlegać interpretacji w zgodzie z art. 1 Protokołu, tym samym organ rentowy oraz sąd (organ odwoławczy), podejmując rozstrzygnięcie weryfikacji decyzji rentowej musi uwzględniać przyczyny jej wadliwości, gradację wad oraz ocenić skutki dla ubezpieczonego; zdaniem Sejmu, także wykładnia art. 114 ust. 1a u.e.r. musi uwzględniać ww. przesłanki odmowy weryfikacji wadliwej decyzji rentowej;

e) art. 67 ust. 1 Konstytucji pozostawia znaczną swobodę w regulacji zakresu i formy zabezpieczenia społecznego, a zatem także przesłanek i procedury wzruszania decyzji rentowych.

3.2. Na marginesie należy podkreślić, że ustawodawca regulując w taki sposób instytucję weryfikacji decyzji ustalających prawo do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości) zapobiega powstawaniu zjawisku określanemu w doktrynie ekonomii jako *free rider problem* (tzw. efekt gapowicza). „Free rider” to podmiot, który korzysta z dóbr lub usług w stopniu przewyższającym jego udział w kosztach ich wytwarzania i tym samym zmniejsza efektywność całego systemu (zob. T.C.G. Fisher, D. Perntice, R. Waschki, *Managerial Economics. A strategic approach*, London, New York 2010, s. 292; B. Czarny, R. Rapacki, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2002, s. 295; Z. Dach, *Mikroekonomia*, Kraków 2002 r., s. 331-333).

3.3. W związku z powyższym art. 114 ust. 1a u.e.r. **jest zgodny** z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Grzegorz Schetyna

