

**WYROK**  
z dnia 28 lutego 2012 r.  
**Sygn. akt K 5/11\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Kotlinowski – przewodniczący  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Wojciech Hermeliński  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 28 lutego 2012 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 114 ust. 1a 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.) z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**Art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726 oraz z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001 i Nr 187, poz. 1112) jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich 10 lutego 2011 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 114 ust. 1a 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.; dalej: ustawa FUS) z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca), redakcja art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten uprawnia organ rentowy do wszczęcia postępowania z urzędu w celu weryfikacji ustalonego prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości – w oparciu o odmienną ocenę przedłożonych w przeszłości

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 8 marca 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 251.

dowodów – nawet po wielu latach. Tak też, zdaniem wnioskodawcy, art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest rozumiany w orzecznictwie sądowym (zob. wyrok SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09, Lex nr 560872).

W ocenie wnioskodawcy, wprowadzenie do porządku prawnego art. 114 ust. 1a ustawy FUS zmieniło sytuację prawną w zakresie trwałości decyzji wydawanych w sprawie świadczeń emerytalnych i rentowych. W obecnym stanie prawnym podstawę weryfikacji prawomocnej decyzji stanowią nie tylko nowe dowody lub ujawnione okoliczności, istniejące przed wydaniem decyzji (wcześniej nieznane organowi), lecz także odmienna ocena dowodów, które były brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji.

W związku z powyższym art. 114 ust. 1a ustawy FUS powinien zostać – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – skonfrontowany z wywiedzioną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

1.1. Na wstępie rozważań Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że zasada zaufania obywateli do państwa i prawa nie stanowi przeszkody w ponownym rozpoznaniu sprawy zakończonej prawomocną decyzją. Jednak musi być to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. Taką okolicznością może być np. kwalifikowane, rażące naruszenie prawa. W ogólnym postępowaniu administracyjnym, w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe (zob. art. 145 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.); art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie odwołuje się do takich wyjątkowych okoliczności. Wnioskodawca wskazał przy tym, że w orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie neguje się możliwość wznowienia postępowania z uwagi na odmienną ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów. Co do zasady więc, z punktu widzenia możliwości wznowienia postępowania, nie jest prawnie obojętna okoliczność, czy wadliwość wydanej ostatecznej decyzji została wywołana błędem organu czy też samego beneficjenta. Rozróżnienia tego nie zawiera kwestionowany art. 114 ust. 1a ustawy FUS.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że w świetle regulacji zawartej w art. 114 ust. 1a ustawy FUS deklarowana przez ustawodawcę prawomocność decyzji wydawanych w sprawach emerytalnych i rentowych ma w istocie charakter iluzoryczny. Tego typu prawomocność nie jest żadnym gwarantem stabilizacji sytuacji prawnej i życiowej jednostki, skoro organ rentowy w każdym czasie i tylko na podstawie odmiennej oceny dowodów może pozbawić jednostkę przysługujących jej praw.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji, gdyż nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego.

1.2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie zawarte w art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niezgodne także z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca zwykły, dokonując, na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, wyboru w zakresie regulacji ustawowych, musi uwzględniać inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy też zasada ochrony praw nabytych. W omawianym zakresie zasady te nie zostały uwzględnione, gdyż art. 114 ust. 1a ustawy FUS kreuje mechanizm pozwalający w każdej chwili uchylić z urzędu wydane w przeszłości wadliwe decyzje o prawie do zabezpieczenia społecznego. Mechanizm ten działa niezależnie od przyczyny wadliwości decyzji, niezależnie od gradacji wad zawartych w decyzji oraz

niezależnie od skutków, jakie może wywoływać uchylenie decyzji w sytuacji jednostki. Stąd też za uprawniony należy uznać zarzut, że art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 13 lipca 2011 r. przedłożył w imieniu Sejmu wyjaśnienia w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Na wstępie Marszałek Sejmu rozważył, czy ustawodawca, regulując procedurę ustalania prawa do świadczenia emerytalno-rentowego, jest bezwzględnie związany zasadą poszanowania trwałości ostatecznych (prawomocnych) decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach strony.

Marszałek Sejmu podkreślił, że ustawodawca, regulując podstawową procedurę administracyjną, przewidywał, że mogą zajść sytuacje, w których należy, w imię innych wartości doniosłych prawnie, odstąpić od zasady stabilności decyzji administracyjnych. Zarówno na podstawie art. 114 ust. 1, jak i art. 114 ust. 1a ustawy FUS, dopuszczalna jest – jak potwierdza to orzecznictwo i literatura przedmiotu – nadzwyczajna kontynuacja postępowania w tej samej sprawie, które umożliwi ponowne ustalenie prawa na korzyść lub niekorzyść zainteresowanego (zob. uchwała 7 sędziów SN z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt III UZP 1/11, Lex nr 8428891). Decyzje organów rentowych, chociaż prawomocne (ostateczne), nie mają powagi rzeczy osądzonej.

2.1.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, możliwe jest „osłabienie” pewności prawa, jeżeli za nowym ukształtowaniem stanu prawnego jednostki przemawiają inne wartości konstytucyjne.

W ocenie Marszałka Sejmu, przywrócenie stanu zgodnego z prawem stanowi podstawowy argument za dopuszczalnością weryfikacji; istotą procedury określonej w art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest zmiana decyzji, na podstawie której niesłusznie przyznano uprawnienie. W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że 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, objętych przymusem podlegania ubezpieczeniu i tworzących solidarną wspólnotę ryzyka; płacący składki finansują świadczenie osób, wobec których ziściło się określone ryzyko socjalne (zob. wyrok SN z 9 lutego 2005 r., sygn. akt III UK 191/04, Lex nr 603790). Przyjęcie zasady stabilności decyzji administracyjnych także w stosunku do decyzji organów rentowych ustalających prawo do świadczenia emerytalnego albo rentowego (jego wysokości) petryfikowałoby bezprawny stan, w którym również na przyszłość miałyby być wypłacane świadczenia nienależne albo w nienależnej wysokości.

Marszałek Sejmu odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdzał, 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 (zob. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113). Skoro konstytucyjnie dopuszczalne jest odstąpienie od zasady stabilności wyroków sądowych, czyli rozstrzygnięć wydawanych przez organy państwowe o szczególnym statusie ustrojowym, 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).

Marszałek Sejmu zaznaczył, że przyjęcie instytucji bezterminowej weryfikacji decyzji ostatecznych w polskim porządku prawa ubezpieczeń społecznych nie stanowi bezprecedensowego wyjątku wśród państw demokratycznych (podaje przykład prawa niderlandzkiego). Podkreślił, że co do zasady, na prawo państwa do weryfikacji błędnych decyzji, nawet wynikających z zaniedbań organów rentowych, wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) – (zob. wyrok ETPC z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce, skarga nr 10373/05).

W podsumowaniu powyższych rozważań Marszałek Sejmu stwierdził, że 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 ustawy FUS. Uregulowanie procedury weryfikacji decyzji rentowych, które 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.

2.1.2. W dalszej części stanowiska Marszałek Sejmu skupił się na kwestii dopuszczalności weryfikowania decyzji rentowych na niekorzyść zainteresowanego w każdym czasie, wyłącznie na podstawie odmiennej oceny dowodów.

Marszałek Sejmu wskazał, że już na gruncie art. 114 ust. 1 ustawy FUS (niezaskarżonego) dopuszczalna jest ponowna ocena wiarygodności materiału dowodowego w wypadku przedstawienia nowych dowodów lub okoliczności istniejących przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość. Sama możliwość weryfikacji wiarygodności dowodów nie powinna zatem budzić wątpliwości konstytucyjnych.

Przeprowadzona szczegółowa analiza orzecznictwa sądowego doprowadziła Marszałka Sejmu do wniosku, że na podstawie art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie jest możliwa zmiana decyzji rentowej ze względu na arbitralną reinterpretację przedstawionych w pierwotnym postępowaniu i ocenionych wówczas dowodów. Zdaniem Marszałka Sejmu, 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 ustawy FUS 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.

Marszałek Sejmu podkreślił, że 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. Ukształtowana w ten sposób treść normatywna zaskarżonego art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie narusza zasady lojalności.

2.1.3. Zdaniem Marszałka Sejmu, argumentacja przemawiająca za odstępieniem od zasady trwałości decyzji ostatecznych pozostaje aktualna także w wypadku, kiedy zmiana decyzji rentowej jest konieczna, gdy ze względu na własne niedbalstwo organ rentowy niezgodnie z przepisami ustalił prawo do świadczenia (jego wysokość). Przeciwnie stanowisku wnioskodawcy przemawia zwłaszcza zasadniczy skutek tezy o niewzruszalności

decyzji rentowej, który *in casu* przejawiałby się obowiązkiem wypłaty świadczenia nienależnego pomimo następczego ustalenia, że wspomniana decyzja jest wadliwa.

Marszałek Sejmu wskazał, że 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 ustawy FUS (zob. np. wyroki SN z: 26 maja 2010 r., sygn. akt II UK 354/09, Lex nr 604227; 4 listopada 2009 r., sygn. akt I UK 141/09, Lex nr 564769). Zmiana błędnej decyzji rentowej jest możliwa i zgodna z prawem, a powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest, wobec nienabycia prawa, nieuzasadnione (zob. wyrok SN o sygn. akt I UK 141/09). Także Europejski Trybunał Praw Człowieka stoi na stanowisku, że – co do zasady – państwo musi mieć możliwość naprawienia swych błędów, nawet tych, które wynikają z własnych zaniedbań jego organów (wyrok ETPC z 15 września 2009 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce).

Poza tym, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, świadczenia nienależnie wypłacone, w odróżnieniu od nienależnie pobranych (art. 138 ustawy FUS), 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. Na zainteresowanego nie są zatem nakładane nagle zobowiązania finansowe (zwrot wypłaconego świadczenia nienależnego), których nie przewidział i nie mógł przewidzieć. Zainteresowany nie jest przy tym zaskakiwany weryfikacją decyzji rentowej ustalającej prawo do świadczenia, gdyż zgodnie z uchwałą SN o sygn. akt III UZP 1/11, ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy FUS wymaga zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a.

Marszałek Sejmu podniósł ponadto, że w wypadku gdy zainteresowany poniósł szkodę na skutek wadliwego ustalenia prawa do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości), to zgodnie z art. 417<sup>1</sup> § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.) może żądać jej naprawienia.

2.1.4. Marszałek Sejmu zwrócił ponadto uwagę, że w wyroku z 21 września 2010 r. (sygn. akt III UK 94/09, Lex nr 621346), Sąd Najwyższy wskazał przesłanki, które mogą doprowadzić do odstąpienia od uchylenia wadliwej decyzji rentowej. Zdaniem Marszałka Sejmu, wskazane w powołanym wyroku okoliczności należy uwzględnić także przy interpretacji art. 114 ust. 1a ustawy FUS. Powyższe oznacza, że zgodnie z intencją wnioskodawcy, w niektórych sytuacjach faktycznych, pomimo iż wypłacane świadczenie jest nienależne, nadal będzie przysługiwało.

2.1.5. Marszałek Sejmu podniósł ponadto, że zarzut, iż okres pobierania świadczenia nienależnego nie wlicza się do okresów składkowych lub nieskładkowych, w rozumieniu ustawy FUS, nie może odnosić się do zaskarżonego przepisu, lecz powinien zostać skierowany do art. 6 i art. 7 ustawy FUS, które regulują zagadnienie kwalifikowania okresów jako składkowe albo nieskładkowe.

2.1.6. W podsumowaniu powyższych wywodów Marszałek Sejmu stwierdził, że 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. W związku z tym art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

2.2. Marszałek Sejmu, odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z art. 67 ust. 1 Konstytucji, odwołał się do swojej wcześniejszej argumentacji, w szczególności podnosząc, 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) istnieją wartości przemawiające za uznaniem zgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z zasadą zaufania do państwa i prawa; c) ustawodawca uwzględnił zasadę lojalności państwa wobec adresatów normy; d) zgodnie z wyrokiem SN o sygn. akt III UK 94/09, art. 114 ust. 1 ustawy FUS musi podlegać interpretacji w zgodzie z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U z 1995 r. Nr 36, poz. 175, ze zm.) – organ rentowy oraz sąd (organ odwoławczy), podejmując rozstrzygnięcie weryfikacji decyzji rentowej, musi uwzględniać przyczyny jej wadliwości, gradację wad oraz ocenić skutki dla ubezpieczonego; e) art. 67 ust. 1 Konstytucji pozostawia znaczną swobodę regulacji zakresu i formy zabezpieczenia społecznego, a zatem także przesłanek i procedury wzruszania decyzji rentowych.

Na marginesie Marszałek Sejmu podkreślił, że ustawodawca, regulując w taki sposób instytucję weryfikacji decyzji ustalających prawo do świadczenia emerytalno-rentowego (jego wysokości), zapobiega powstawaniu zjawiska określanego 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. Prentice, R. Waschik, *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, s. 331-333).

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 lipca 2011 r. zajął stanowisko, że art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest zgodny z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Na wstępie rozważań Prokurator Generalny stwierdził, że ze względu na specyfikę konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego oraz autonomię prawa zabezpieczenia społecznego, problem dotyczący oceny, czy w wypadku zakwestionowanego przepisu naruszona została zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie może być rozważany w oderwaniu od normy art. 67 ust. 1 Konstytucji i uregulowań przyjętych w prawie ubezpieczeń społecznych. Prokurator Generalny podkreślił, że niezbędna jest regulacja służąca wyeliminowaniu wadliwych decyzji organu rentowego niekorzystnych dla ubezpieczonych, jak i decyzji korzystnych, jeżeli ubezpieczony nie spełniał ustawowych warunków nabycia prawa do świadczeń lub ich wysokości. Oczywiście jest, że brak takich rozwiązań prowadziłby do naruszenia nakazu równego traktowania ubezpieczonych w zakresie prawa do uzyskiwania świadczeń i ich wysokości.

3.2. Prokurator Generalny, przechodząc do oceny konstytucyjności art. 114 ust. 1a ustawy FUS, odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego rozumienia zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wskazał, że zasada ta obejmuje swoim zakresem zasady szczegółowe, w tym zasadę ochrony praw nabytych, także na podstawie decyzji administracyjnych, wyrażającą zakaz arbitralnego znoszenia praw podmiotowych. Ograniczenie lub zniesienie tych praw jest dopuszczalne, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innych wartości konstytucyjnych.

Prokurator Generalny podniósł, że trwałość decyzji emerytalno-rentowych, zapewniająca ubezpieczonym ochronę praw nabytych i bezpieczeństwo socjalne w

warunkach niemożności zarobkowania w sytuacji ziszczenia się ryzyka, o jakim mowa w art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie może być postrzegana jako wartość absolutna w tym znaczeniu, że jeżeli decyzja ustalająca prawo do świadczenia lub jego wysokość została wydana niezgodnie z ukształtowaną z mocy prawa sytuacją jednostki, to nie może ona podlegać weryfikacji. Świadczenia te są wszak wypłacane ze środków publicznych, gromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przez wszystkich ubezpieczonych, i wypłacane wszystkim ubezpieczonym na równych zasadach, tj. po spełnieniu ustawowych warunków nabycia prawa.

W ocenie Prokuratora Generalnego, uzasadnieniem instytucji ponownego ustalenia prawa do świadczeń jest potrzeba zapewnienia ochrony środkom publicznym oraz zagwarantowanie równego traktowania wszystkich ubezpieczonych w zakresie wypłacanych im świadczeń w sytuacji obniżonej zdolności lub niemożności zarobkowania. Inną kwestią jest natomiast określenie warunków wzruszania prawomocnych decyzji rentowych, zwłaszcza na podstawie kwestionowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich przesłanki – ponownej oceny dowodów. Dokonana, po wielu latach pobierania świadczeń w dobrej wierze, ponowna ocena dowodów i wydana w jej wyniku przez organ rentowy nowa decyzja pozbawiająca świadczeń godzi w bezpieczeństwo socjalne jednostki. Niemniej jednak, z drugiej strony, nie można uznać, że konstytucyjnie niedopuszczalne jest „naprawianie” przez organ rentowy pomyłek popełnionych przy ustalaniu warunków nabycia prawa do świadczenia.

Prokurator Generalny podkreślił, że w takiej sytuacji niezmiennie istotne jest jednak zachowanie równowagi między potrzebą zapewnienia ochrony środkom publicznym gromadzonym w FUS i nakazem równego traktowania wszystkich ubezpieczonych a koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego osobom, które w dobrej wierze pobierały świadczenia.

Prokurator Generalny stwierdził, że art. 114 ust. 1a ustawy FUS co prawda nie przewiduje ograniczeń co do zakresu jego stosowania, jednakże po wyroku ETPC w sprawie Moskał przeciwko Polsce wykładnia kwestionowanego przepisu powinna uwzględniać przy ponownym ustalaniu prawa do świadczenia (przyznanego w wyniku błędu organu rentowego) sytuację osoby pobierającej świadczenie w dobrej wierze, jej możliwości przystosowania się do nowej sytuacji oraz okres pobierania świadczenia (zob. wyrok SN z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09). Taki kierunek wykładni oraz przyjęcie w uchwale SN z 10 czerwca 2011 r., sygn. akt III UZP 1/11, obowiązku zawiadamiania stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy FUS, uzasadnia – zdaniem Prokuratora Generalnego – pogląd, że równowaga między potrzebą zapewnienia ochrony środków publicznych i równego traktowania wszystkich ubezpieczonych a potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego jednostki pobierającej świadczenie w dobrej wierze, powinna i może być zachowana na gruncie obowiązującego stanu prawnego. Dlatego też art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie można zarzucić niezgodności z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny w piśmie z 23 listopada 2011 r. wystąpił do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z pytaniem o praktykę stosowania kwestionowanego przepisu przez organy rentowe.

W piśmie z 7 grudnia 2011 r. Prezes ZUS stwierdził, że możliwość zastosowania art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie jest uzależniona od przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji. Istotne jest natomiast, że w wyniku ponownej analizy dowodów, które stanowiły podstawę do wydania decyzji o przyznaniu świadczenia (lub ustaleniu jego wysokości), organ rentowy stwierdził, że nie zostały spełnione warunki wymagane do nabycia tego świadczenia. Taką wykładnię

potwierdza Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09, a także przebieg dyskusji podczas prac sejmowych dotyczących wprowadzenia art. 114 ust. 1a ustawy FUS.

Prezes ZUS przedstawił dane dotyczące liczby spraw, w których wszczęto postępowanie na podstawie art. 114 ust. 1a ustawy FUS (zob. pkt 2.4 w części III niniejszego uzasadnienia).

## II

Na rozprawie 28 lutego 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciele Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (wezwanego do udziału w postępowaniu na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), podtrzymali stanowisko zajęte w piśmie Prezesa ZUS z 7 grudnia 2011 r. oraz przedstawili wyjaśnienia dotyczące praktyki stosowania art. 114 ustawy FUS.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot postępowania.

1.1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 114 ust. 1a 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.; dalej: ustawa FUS) z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis stanowi podstawę weryfikacji prawomocnych decyzji ustalających prawo do emerytury lub renty albo ich wysokości.

Aby dokonać pełnej rekonstrukcji normy wynikającej z zakwestionowanego przepisu niezbędne jest przedstawienie brzmienia art. 114 ust. 1 ustawy FUS. Powołany przepis przewiduje, że: „Prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w sprawie świadczeń zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość”.

Zgodnie z zakwestionowanym art. 114 ust. 1a ustawy FUS: „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”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wprowadzenie do ustawy FUS art. 114 ust. 1a zmieniło sytuację prawną w zakresie trwałości decyzji wydawanych w sprawie świadczeń emerytalnych i rentowych. W nowym stanie prawnym, podstawę weryfikacji przez organ rentowy prawomocnej decyzji stanowiły nie tylko nowe dowody lub ujawnione okoliczności, istniejące przed wydaniem decyzji (wcześniej nieznane organowi), lecz również odmienna ocena dowodów, które były brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Organ rentowy, w dowolnym momencie, mógł zatem dokonać odmiennej oceny zgromadzonych w sprawie dowodów, z punktu widzenia ich znaczenia dla ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości.

1.2. Zasadnicze motywy przedstawionej argumentacji prowadzą do konstatacji, że wnioskodawca utożsamia przewidzianą w art. 114 ust. 1a ustawy FUS przesłankę weryfikacji prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości – polegającą na ustaleniu, że „przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości” – z sytuacją, w której organ rentowy dokonuje „odmiennej oceny dowodów, które były brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji”.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich opiera się zatem na twierdzeniu, że zakwestionowany przepis stanowi podstawę weryfikacji prawomocnej decyzji organu rentowego jedynie na podstawie ponownej, odmiennej oceny przedłożonych dowodów. W związku z tym, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 114 ust. 1a ustawy FUS należy skonfrontować z konstytucyjną zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Wnioskodawca podkreśla przy tym, że zasada ta nie stoi oczywiście na przeszkodzie ponownemu rozpoznaniu sprawy zakończonej prawomocną decyzją. Jednak – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – ponowne rozpoznanie sprawy musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca ponadto, że ustawodawca, konstruując regulacje ustawowe na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, nie uwzględnił takich zasad jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy też zasada ochrony praw nabytych.

1.3. Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej art. 114 ust. 1 a ustawy FUS należy zwrócić uwagę, że Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Sejm za punkt wyjścia rozważań dotyczących konstytucyjności przepisu przyjmują (choć nie znajduje to odzwierciedlenia w konkluzywnym fragmencie wniosku i stanowiska) jego odmienną interpretację.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że redakcja art. 114 ust. 1a ustawy FUS „w istocie nie pozostawia wątpliwości, że przepis ten, nawet po wielu latach, uprawnia organ rentowy do wszczęcia postępowania z urzędu w oparciu o odmienną ocenę przedłożonych w przeszłości dowodów w celu weryfikacji ustalonego prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości”. Ponadto stwierdza, że tak też art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest rozumiany w orzecznictwie sądowym.

Natomiast Sejm dowodzi, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego na tle art. 114 ust. 1a ustawy FUS, jest możliwa inna interpretacja tego przepisu. Zdaniem Sejmu, 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 (...) 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”.

Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze prezentowaną przez uczestników postępowania argumentację, uznał za konieczne ustalenie, czy określony sposób rozumienia art. 114 ust. 1a ustawy FUS utrwalił się i tym samym nabrał w praktyce stosowania takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (taka treść może być przedmiotem kontroli konstytucyjności). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowany został pogląd, że jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa bezspornie ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiot kontroli konstytucyjności stanowi norma

prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką (zob. np. wyrok z 24 czerwca 2008 r., sygn. SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85 i powołane w nim postanowienie z 19 lipca 2005 r., sygn. SK 37/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 87 z odwołaniem do wcześniejszego orzecznictwa).

W wyroku z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niezgodność ustawy z Konstytucją może przybierać różne formy. W niektórych wypadkach naruszenie Konstytucji jest widoczne już na tle tekstu ustawy, który zawiera normy niedające się pogodzić z normami, zasadami czy wartościami konstytucyjnymi, niezależnie od stosowanych metod wykładni. Niekiedy jednak rzeczywiste znaczenie ustawy (zapisanych w niej norm) może ujawnić się dopiero w procesie jej stosowania. Niezależnie od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobyć z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja. W takiej sytuacji Trybunał Konstytucyjny (a także inne organy władzy sądowniczej) powinny w pierwszym rzędzie wykorzystać technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją, tak aby wyeliminować nieprawidłowości jej stosowania i narzucić organom władzy publicznej właściwe rozumienie przepisów ustawy. Są jednak granice posługiwania się tą techniką, zwłaszcza gdy praktyka stosowania ustawy narusza podstawowe prawa i wolności jednostki. W takiej sytuacji konieczne może okazać się orzeczenie niekonstytucyjności ustawy, bo ustawa sformułowana w sposób na tyle niepełny lub nieprecyzyjny, że pozwala to na nadawanie jej praktycznego kształtu kolidującego z konstytucją, nie odpowiada konstytucyjnym wymaganiom stanowienia prawa (zob. OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i powołane tam orzecznictwo). Ocena możliwa jest tylko na tle konkretnej praktyki stosowania poszczególnych przepisów i to powinno decydować o wyborze dalszych środków przez Trybunał Konstytucyjny. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, aby ocenić stałość i powszechność praktyki stosowania przepisu, szczególne znaczenie ma orzecznictwo najwyższych instancji sądowych, w tym Sądu Najwyższego.

## 2. Przesłanki weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych w orzecznictwie sądowym.

### 2.1. Praktyka stosowania art. 114 ust. 1 ustawy FUS.

Zanim pojawił się zakwestionowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ust. 1a w art. 114 ustawy FUS, istotne wątpliwości dotyczyły zakresu stosowania art. 114 ust. 1 ustawy FUS. Problem ten ma istotne znaczenie w kontekście zarzutów sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a ponadto nie pozostaje bez wpływu na sposób interpretacji ust. 1a w art. 114 ustawy FUS. Dlatego też, analiza orzecznictwa na tle ust. 1a ustawy FUS została poprzedzona analizą głównych, z punktu widzenia przedmiotu niniejszego postępowania, orzeczeń sformułowanych na tle art. 114 ust. 1 ustawy FUS.

2.1.1. Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy, 5 czerwca 2003 r., podjął uchwałę (w składzie 7 sędziów), sygn. akt III UZP 5/03, że: „Odmienne 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 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.)”. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że dopuszczalne byłoby dokonanie odmiennej oceny dowodów w postępowaniu o ponowne ustalenie prawa do świadczeń, wszczętym przez organ rentowy z urzędu, pod warunkiem jednak, że uzyskano nowe dowody lub ujawniono

okoliczności, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość (zob. OSNP nr 18/2003, poz. 442; zob. też J. Kuźniar, *Ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2004, s. 26).

Nawiązując do uchwały z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt UZP 5/03, Sąd Najwyższy w wyroku z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03, podzielił pogląd o niedopuszczalności ponownego ustalenia prawa do świadczeń tylko z tej przyczyny, że organ rentowy w wyniku ponownej oceny dowodu uzna go za niewiarygodny lub też poweźmie wątpliwość co do jego wiarygodności i przeprowadzi postępowanie dowodowe w celu ponownego sprawdzenia stwierdzonych tym dowodem okoliczności (OSP nr 10/2006, poz. 118). Na tle wyroku SN z 28 stycznia 2004 r., w piśmiennictwie wyrażono pogląd, że art. 114 ust. 1 ustawy FUS statuuje kilka warunków, od których spełnienia zależy dopuszczalność wszczęcia postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości. „Należą do nich: 1) przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności, 2) powinny to być zarówno okoliczności, jak i nowe dowody mające wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość, 3) okoliczności te powinny istnieć przed wydaniem decyzji, 4) organ rentowy, wydając decyzję, nie powinien ich znać” (R. Babińska, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03*, OSP nr 10/2006, s. 552).

Sąd Najwyższy zajmował podobne stanowisko w kolejnych wyrokach, wydawanych także po wejściu w życie art. 114 ust. 1a ustawy FUS (zob. wyroki SN z: 5 maja 2005 r., sygn. akt III UK 242/04, OSNP nr 3-4/2006, poz. 54 – na tle wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem; 4 października 2006 r., sygn. akt II UK 30/06, OSNP nr 19-20/2007, poz. 289 – na tle prawa do „emerytury policyjnej”; 26 maja 2010 r., sygn. akt II UK 354/09, Lex nr 604227 – na tle prawa do wcześniejszej emerytury dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.).

2.1.2 Na tle przytoczonych orzeczeń nasuwa się wniosek, że organy rentowe i sądy powszechne przyjmowały (nie jest rzeczą Trybunału ocena prawidłowości subsumcji w poszczególnych sprawach), że zachodziła w omawianych wypadkach jedna z przesłanek, o których mowa w art. 114 ust. 1 ustawy FUS (nowe dowody lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji przyznającej prawo do emerytury lub renty, mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość). Inaczej oceniał te sytuacje Sąd Najwyższy, wskazując, że weryfikacja decyzji emerytalno-rentowych wiązała się w istocie z „odmienną oceną” przedłożonych wcześniej dowodów, co w świetle art. 114 ust. 1 ustawy FUS jest niedopuszczalne.

Szereg postępowań związanych z ponownym ustaleniem prawa do świadczeń (zakończonych niekorzystnie dla świadczeniobiorców) znalazło swój finał przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. W powołanej przez uczestników postępowania sprawie Moskał przeciwko Polsce (skarga nr 10373/05) podstawą ponownego ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia z 1989 r. (skutkującego wstrzymaniem wypłaty świadczenia) był właśnie art. 114 ust. 1 ustawy FUS (nie obowiązywał wówczas art. 114 ust. 1a). Powołany wyrok ETPC wpłynął na interpretację art. 114 ust. 1 ustawy FUS w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W wyroku z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09, SN stwierdził, że: „Nowe okoliczności i dowody w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych muszą «mieć wpływ na prawo do świadczenia lub jego wysokość»”. Sądy krajowe powinny 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 wypadku, 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 (Lex nr 621346).

Przedstawiona w wyroku Sądu Najwyższego z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09, prokonwencyjna wykładnia art. 114 ust. 1 ustawy FUS, ograniczająca wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, nie pozwala przyjąć, że wszystkie sformułowane ograniczenia mają jednoznaczny charakter. Wskazany przepis rozumiany w ten sposób, że nowe dowody i ujawnione okoliczności muszą „mieć wpływ” na prawo do świadczenia lub jego wysokość, nie precyzuje, kiedy z takim wpływem mamy do czynienia.

Także w wyroku z 24 marca 2011 r., sygn. akt I UK 317/10, Sąd Najwyższy nawiązał do wyroku ETPC w sprawie Moskal przeciwko Polsce (sprawa dotyczyła weryfikacji decyzji ustalającej prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w 20 lat po wydaniu decyzji stwierdzającej owo prawo). Sąd podniósł, że do zmiany przez organ rentowy jego wcześniejszej kwalifikacji stanu zdrowia skarżącego doszło w wyniku weryfikacji dokonanej w oparciu o tę samą co uprzednio dokumentację chorobową pacjenta (której wiarygodności nikt nie podważa), lecz na podstawie obecnego stanu wiedzy medycznej oraz aktualnych wyników badań przedmiotowych. W takiej jednak sytuacji – stwierdził Sąd Najwyższy – trzeba rozważyć dopuszczalność uchylecia tychże decyzji i odmówienia odwołującemu się świadczenia, mając na względzie stanowisko zaprezentowane w wyroku ETPC w sprawie Moskal przeciwko Polsce (Lex nr 811823).

2.1.3. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że praktyka stosowania art. 114 ust. 1 ustawy FUS dowodzi, że w szczególności ten właśnie przepis stanowił podstawę ponownego ustalenia prawa do świadczeń, w tym także do wcześniejszej emerytury przyznawanej na podstawie przepisów rozporządzenia z 1989 r. „Ponowne ustalenie” niejednokrotnie w istocie oznaczało uchylecie prawomocnej decyzji korzystnej dla osoby zainteresowanej. Z analizowanych orzeczeń wynika, że tożsame okoliczności (np. ocena zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka) kwalifikowane są bądź jako „odmienna ocena przedłożonych wraz z wnioskiem o emeryturę dowodów”, co powinno wykluczyć dopuszczalność weryfikacji decyzji (zob. uchwała SN z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03), bądź jako „ujawniona okoliczność braku dowodu spełnienia jednego z warunków”, co weryfikacji nie wyklucza (zob. wyroki SN z 28 stycznia 2004 r., sygn. akt II UK 228/03 i z 5 maja 2005 r., sygn. akt III UK 242/04).

Analiza orzeczeń podjętych na tle art. 114 ust. 1 ustawy FUS, a w szczególności uchwała SN z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03, pozwala wysnuć pewne wnioski co do celu wprowadzenia i zakresu stosowania kwestionowanego art. 114 ust. 1a ustawy FUS który zgodnie z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich jest przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu.

## 2.2. *Ratio legis* art. 114 ust. 1a ustawy FUS.

2.2.1. Jak wskazano wcześniej, przed wejściem w życie art. 114 ust. 1a (tj. przed 1 lipca 2004 r.), możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczeń (a więc także emerytur i rent) lub ich wysokości przewidywał art. 114 ust. 1 ustawy FUS. Jak zaznaczono wyżej, na tle tego przepisu ujawniły się rozbieżności w orzecznictwie, dotyczące możliwości ponownego ustalania prawa do świadczeń przez organ rentowy z powołaniem się na odmienną ocenę dowodów (np. zaświadczenia o stanie zdrowia

dziecka), dołączonych do wniosku rentowego. Uchwała SN z 5 czerwca 2003 r. (w składzie 7 sędziów), sygn. akt III UZP 5/03, ograniczyła zakres stosowania art. 114 ust. 1 ustawy FUS. To swoiste ograniczenie miał zniwelować ust. 1a dodany do art. 114 ustawy FUS.

Nie można kategorycznie stwierdzić, że wprowadzona 1 lipca 2004 r. istotna zmiana w art. 114 ustawy FUS (dodanie ust. 1a) była konsekwencją podjętej przez Sąd Najwyższy uchwały z 5 czerwca 2003 r. (sygn. akt III UZP 5/03), chociaż wskazywano na taki związek w orzecznictwie i piśmiennictwie (zob. wyrok SN z 17 maja 2007 r., sygn. akt III UK 6/07, Lex 950816; zob. też. A. Bodnar, B. Grabowska, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Moskal przeciwko Polsce*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/2010, s. 32).

Na mocy art. 1 pkt 25 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264), po art. 114 ust. 1 ustawy FUS dodano zakwestionowany we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ust. 1a. Niestety, w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy z 24 listopada 2003 r., nr 2272, IV kadencja), brak wzmianki na temat tego fragmentu nowelizacji. Z argumentacji przedstawionej w toku posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, na którym przyjęto rządowy projekt, wynika, że celem nowelizacji było wprowadzenie dodatkowej możliwości weryfikacji decyzji organów rentowych. Halina Wolińska, wicedyrektor departamentu ZUS, stwierdziła, że: „Przepis art. 114 mówi tylko o sytuacji, kiedy po uprawomocnieniu się decyzji zostaną ujawnione nowe dowody lub nowe okoliczności, które istniały przed wydaniem decyzji. Proponowana zmiana powoduje, że jeżeli nawet nie przedłożono nowych dowodów, ale następuje ponowna ocena przedłożonych dowodów, to w przypadku, jeśli okaże się, że te dowody nie powinny skutkować przyznaniem emerytury lub ustaleniem takiej wysokości emerytury czy renty, to możliwa jest rewizja takiej decyzji. Nie może być bowiem tak, że fałszywy dowód zamyka możliwość rewizji orzeczenia” (Biuletyn sejmowy z 19 marca 2004 r., nr 2981, IV kadencja). Inne wypowiedzi również wskazują, że celem przepisu jest stworzenie podstawy weryfikacji decyzji w sytuacji „kiedy z dokumentacji, która była podstawą do przyznania świadczenia, wynika, iż świadczenie zostało przyznane w sposób niewłaściwy” (sekretarz MGPIPS Krzysztof Pater), czy też w sytuacji, gdy świadczenie zostało przyznane na podstawie dowodów, „które poświadczają nieprawdę”, albo gdy „nie było możliwości oceny wiarygodności przedstawionych dowodów” (wypowiedź Dyrektora Departamentu MGPIPS Teresy Guzelf).

Przytoczone wypowiedzi uzasadniają wniosek, że celem wprowadzenia ust. 1a w art. 114 ustawy FUS była „potrzeba” uzyskania dodatkowej podstawy ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty (albo ich wysokości), możliwej do zastosowania wówczas, gdy nie zachodziły przesłanki określone w ust. 1 art. 114 ustawy FUS (nowe dowody, ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji).

2.2.2. Argumenty wykładni historycznej, choć skąpe, dostarczają materiału do odcyfrowania autentycznej *ratio legis* ust. 1a w art. 114 ustawy FUS. Mając na uwadze chronologię wydarzeń (podjęcie uchwały SN z 5 czerwca 2003 r. i nowelizacja ustawy FUS 1 lipca 2004 r.), a w szczególności cel wprowadzenia ust. 1a w art. 114 (ujawniony w toku dyskusji na forum komisji sejmowej), należy przyjąć, że intencją projektodawcy i ustawodawcy było wprowadzenie dodatkowej przesłanki weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych, dopuszczającej ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości wówczas, gdy brak jest nowych dowodów lub nie ujawniły się okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Chodziło więc o sytuacje, w

których weryfikacja decyzji sprowadza się do ponownej oceny przedłożonych wcześniej dowodów.

Wypowiedzi przedstawicieli doktryny również wskazują na taką interpretację art. 114 ust. 1a ustawy FUS. Wskazano, że przepis ten rozszerza przesłanki weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych. „Organ rentowy może wszcząć postępowanie w celu ponownego ustalenia prawa do świadczeń z urzędu w każdym przypadku, gdy dokona odmiennej oceny dołączonych do wniosku rentowego dowodów i w świetle tej oceny ustali, że dowody te nie dawały podstaw do wydania decyzji ustalającej prawo do świadczeń lub ich wysokości” (R. Babińska, *Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych*, Warszawa 2007, s. 133). Istniały przy tym obawy, że: „Przepis ten, jak się wydaje, będzie pełnił funkcję pozwalającą na nieograniczoną wręcz weryfikację świadczeń, zwalniając niejako organ rentowy od odpowiedzialności za wydawane decyzje, te bowiem w każdym czasie mogłyby być zmieniane, gdyby się okazało, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości” (J. Kuźniar, *op. cit.*, s. 29). Praktyka stosowania art. 114 ust. 1a ustawy FUS w zasadzie potwierdza powyższą ocenę.

### 2.3. Praktyka stosowania art. 114 ust. 1a ustawy FUS.

2.3.1. Rzecznik Praw Obywatelskich, stwierdzając, że art. 114 ust. 1a ustawy FUS może stanowić podstawę ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty (albo ich wysokości) jedynie w oparciu o odmienną ocenę dowodów dołączonych do wniosku o emeryturę lub rentę, dowodził, że tak też art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest rozumiany w orzecznictwie sądowym. Na poparcie tej tezy powołał wyrok SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09; sprawa dotyczyła wcześniejszej emerytury, przyznawanej na podstawie rozporządzenia z 1989 r. Sąd Najwyższy w powołanym wyroku stwierdził, że z mocy art. 114 ust. 1a ustawy FUS 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. Sąd Najwyższy przyznał, że w świetle art. 114 ust. 1 ustawy FUS niedopuszczalne byłoby wszczęcie z urzędu postępowania na podstawie odmiennej oceny dowodów załączonych do wniosku o emeryturę. Jednocześnie stwierdził, że 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 FUS” (Lex nr 560872).

2.3.2. Sejm dowodził, że 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 [ustawy FUS] 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”.

Jako kluczowe orzeczenie w tej kwestii, Sejm wskazał wyrok SN z 30 stycznia 2008 r., sygn. akt I UK 195/07. Sąd Najwyższy, pomimo zmiany stanu prawnego (tj. dodania ust. 1a do art. 114 ustawy FUS), podtrzymał pogląd wyrażony w uchwale SN z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03. W uzasadnieniu wyroku stwierdził, że: „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” (OSNP nr 7-8/ 2009, poz. 105).

Sejm, podkreślając eksponowaną w orzecznictwie funkcję gwarancyjną art. 114 ust. 1a ustawy FUS wskazał także: wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 16 lutego 2007 r., sygn. akt III AUa 1233/05 (Lex nr 298727), uchwałę SN z 8 sierpnia 2007 r., sygn. akt II UZP 3/07 (OSNP nr 23-24/2007, s. 355), wyrok SN z 19 lutego 2008 r., sygn. akt II UK 104/07 (Lex nr 448167).

2.4. Trybunał Konstytucyjny, skupiając się na analizie orzecznictwa Sądu Najwyższego, nie mógł pominąć praktyki stosowania kwestionowanego przepisu przez organy rentowe (zob. pkt 4 w części I niniejszego uzasadnienia). Zdaniem Centrali ZUS, możliwość zastosowania art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie jest uzależniona od przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji. Istotne jest natomiast, że w wyniku ponownej analizy dowodów, które stanowiły podstawę do wydania decyzji o przyznaniu świadczenia (lub ustaleniu jego wysokości), organ rentowy stwierdził, że nie zostały spełnione warunki wymagane do nabycia tego świadczenia. Na poparcie takiej interpretacji przepisu wskazano uzasadnienie omawianego wyżej wyroku SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09 (do tego wyroku odwołał się w swoim wniosku RPO). Ponadto, w ocenie Prezesa ZUS, takie rozumienie przepisu jest uzasadnione także intencją ustawodawcy, jednoznacznie wynikającą z przebiegu dyskusji podczas prac sejmowych dotyczących wprowadzenia ust. 1a do art. 114 ustawy FUS.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich pozostają zatem aktualne, pomimo rysującej się w orzecznictwie Sądu Najwyższego prokonstytucyjnej linii orzeczniczej, która znalazła wyraz m.in. w wyroku z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt III UK 91/10. Sąd Najwyższy stwierdził, że z art. 114 ust. 1 i 1a ustawy FUS wynika jednoznacznie, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń, zarówno na wnioski osoby zainteresowanej jak i z urzędu, wymaga kumulatywnego spełnienia przesłanek ustawowych wymienionych w tym przepisie, zaś w sytuacji gdy po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej prawo do emerytury, nie przedstawiono nowych dowodów, istniejących przed dniem wydania tej decyzji a nieznanymi w tym dniu organowi rentowemu, organ rentowy nie może z urzędu wszcząć postępowania o ponowne ustalenie prawa do świadczeń w trybie art. 114 ust. 1a w związku z ust. 1 ustawy FUS. Odmienne interpretacje tego przepisu, a mianowicie przyjęcie, że przepis ten nawet po upływie wielu lat, przyznaje organowi rentowemu kompetencję do wszczęcia postępowania z urzędu wyłącznie w oparciu o odmienną ocenę wcześniej przedłożonych dowodów narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji (Lex nr 949032; analogicznie wyroki SN z 5 kwietnia 2011 r. sygn. akt: III UK 92/10 oraz III UK 93/10).

Prezentowana w najnowszych wyrokach Sądu Najwyższego wykładnia art. 114 ust. 1a ustawy FUS (wydanych już po orzeczeniu ETPC w sprawie Moskał przeciwko Polsce) ogranicza dopuszczalność ponownego ustalania prawa do emerytury lub renty na podstawie tego przepisu (ze względu na art. 2 Konstytucji). Niemniej jednak nie wyklucza to, jak wynika ze stanowiska Centrali ZUS z 7 grudnia 2011 r., użycia art. 114 ust. 1a ustawy FUS jako podstawy weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych na podstawie odmiennej oceny dowodów.

W swym piśmie Prezes Centrali ZUS poinformował, że od 1 lipca 2004 r. do 30 września 2011 r. wstrzymano wypłatę 203 świadczeń. Postępowanie odwoławcze zostało wszczęte w 82 sprawach. Szczególny rodzaj spraw stanowią emerytury przyznane na podstawie rozporządzenia z 1989 r. W 43 oddziałach ZUS – od 1 lipca 2004 r. do 30 września 2011 r. wstrzymano wypłatę 423 emerytur przyznanych na podstawie wymienionego przepisu, w tym w Oddziale ZUS w Rzeszowie – 420. Odwołanie

wniesiono w 207 sprawach, przy czym jedynie w 14 sprawach zapadły wyroki zmieniające decyzje organów rentowych. W pozostałych wypadkach, a więc w ok. 90% spraw – sądy potwierdziły prawidłowość wydanych decyzji.

Zdaniem Prezesa Centrali ZUS, art. 114 ust. 1a ustawy FUS „uprawnia organ rentowy do wszczęcia z urzędu postępowania w sprawach zakończonych prawomocną decyzją, jeżeli – w wyniku ponownej analizy przedłożonych dowodów – organ ten stwierdzi, że nie dawały one podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości”. W istocie więc art. 114 ust. 1a był traktowany jako podstawa weryfikacji decyzji emerytalno-rentowych w sytuacji, gdy nie było nowych dowodów ani nie ujawniły się okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, a zatem na podstawie odmiennej oceny przedłożonych wcześniej dowodów. Weryfikacja oznaczała ocenę prawidłowości ustaleń zawartych w decyzjach rentowych i umożliwiała ponowne rozpoznanie prawomocnie rozstrzygniętej sprawy. Kierunek interpretacji art. 114 ust. 1a ustawy FUS, wyznaczony w najnowszych orzeczeniach Sądu Najwyższego, nie został uwzględniony przez Centralę ZUS (w piśmie z 7 grudnia 2011 r. odwołano się do wyroku SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09).

Stanowisko Centrali ZUS potwierdza zatem taki kierunek interpretacji art. 114 ust. 1a ustawy FUS, który zakwestionował Rzecznik Praw Obywatelskich. Okoliczności spraw sądowych, w których przepis znajdował zastosowanie, wskazują, że świadczeniobiorcy ponoszą konsekwencje błędnych decyzji organu rentowego (w sytuacji gdy nie pojawiły się nowe dowody ani nie ujawniły się okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji ustalającej prawo do emerytury lub renty). Zasadnie można twierdzić, praktyka stosowania art. 114 ust. 1a ustawy FUS, a w szczególności praktyka organów rentowych, dowodzi, że kwestionowany przepis stanowił podstawę ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty wówczas, gdy po uprawomocnieniu się decyzji okazywało się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. W ramach tak sformułowanej przesłanki organy rentowe dokonywały w istocie ponownej (odmiennej) oceny przedłożonych pierwotnie dowodów. Okoliczności nowelizacji ustawy FUS w 2004 r. wskazują, że taki był cel wprowadzenia kwestionowanej regulacji, a treść art. 114 ust. 1a upoważniała do takiej jego interpretacji. Wykluczenie, także na gruncie art. 114 ust. 1a ustawy FUS, dopuszczalności dokonywania „odmiennej oceny” przedłożonych wcześniej dowodów (gdy nie przedstawiono nowych dowodów), podważałoby celowość jego wprowadzenia. Intencja ustawodawcy była jednoznaczna. Art. 114 ust. 1a ustawy FUS ustanowił dodatkową przesłankę weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych, niezależną od przesłanek określonych w art. 114 ust. 1 ustawy FUS.

Mając na względzie powyższe ustalenia, Trybunał Konstytucyjny przyjął za punkt wyjścia oceny art. 114 ust. 1a ustawy FUS jego werbalne brzmienie, gdyż nie stwierdził, że praktyka stosowania przepisu w sposób jednoznaczny ustaliła jego określoną wykładnię. W niniejszej sprawie przedmiotem badania nie jest określone rozumienie przepisu – co ewentualnie stwarzałoby możliwość orzeczenia interpretacyjnego – ale zarzucany niekonstytucyjny stan prawa.

3. Zarzuty niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z art. 2 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

3.1. Dopuszczalność ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty albo jego wysokości w trybie art. 114 ust. 1a ustawy FUS budzi, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, liczne zastrzeżenia. Po pierwsze, weryfikacja prowadzi do wzruszenia prawomocnych decyzji – zdaniem wnioskodawcy, weryfikacja polega na odmiennej ocenie

przedłożonych w postępowaniu dowodów; po drugie, weryfikacja jest możliwa w każdym czasie (bezterminowo); po trzecie, weryfikacja w trybie art. 114 ust. 1a ustawy FUS następuje na niekorzyść osoby zainteresowanej; po czwarte, wadliwość pierwotnej decyzji rentowej wynika z błędu organu rentowego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest przez to niezgodny z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, w szczególności narusza zasadę pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i „nie zachowuje właściwej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony praw jednostki i potrzebą ochrony uzasadnionego interesu publicznego”.

3.2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie zawarte w art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niezgodne także z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa, przy czym swoboda wyboru przez ustawodawcę określonych rozwiązań nie jest nieograniczona. W szczególności, dokonując wyboru w zakresie regulacji ustawowych na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca zwykły musi uwzględniać inne zasady konstytucyjne, takie jak zasada zaufania obywateli do państwa i prawa czy zasada ochrony praw nabytych. Zdaniem wnioskodawcy, zasady te nie zostały uwzględnione, gdyż art. 114 ust. 1a ustawy FUS kreuje mechanizm pozwalający w każdej chwili uchylić z urzędu wydane w przeszłości wadliwe decyzje o prawie do zabezpieczenia społecznego.

### 3.3. Wzruszalność decyzji rentowych.

3.3.1. W kontekście stawianych zarzutów zasadnicze znaczenie ma zagadnienie wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych. Uczestnicy postępowania zgadzają się co do tego, że ustawodawca nie jest bezwzględnie związany zasadą poszanowania trwałości ostatecznych (prawomocnych) decyzji administracyjnych rozstrzygających o prawach strony. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko, że szersza niż na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego wzruszalność prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych uzasadniona jest deklaratoryjnym charakterem tych decyzji wynikającym z tego, że nabycie prawa do świadczeń następuje *ex lege*.

Niemniej jednak kwestia dopuszczalności weryfikacji ustaleń prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych (uregulowana w ustawie FUS w sposób szczególny wobec ogólnych zasad wzruszalności decyzji administracyjnych) należy do zagadnień szczególnie spornych. Weryfikacja oznacza ocenę prawidłowości ustaleń zawartych w prawomocnych decyzjach rentowych, umożliwiając ponowne rozpoznanie prawomocnie rozstrzygniętej sprawy. Stanowi instytucję kontroli, podczas gdy wzruszalność wywołuje skutki dalej idące, gdyż godzące w samą skuteczność oraz moc wiążącą prawomocnych decyzji rentowych (zob. R. Babińska, *op.cit.*, s. 46).

W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że 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, objętych przymusem podlegania ubezpieczeniu i tworzących solidarną wspólnotę ryzyka; płacący składki finansują świadczenie osób, wobec których ziściło się określone ryzyko socjalne. Organ rentowy nie dysponuje bowiem „własnymi” środkami finansowymi, lecz jedynie zarządza środkami pochodzącymi – ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu – ze składek (zob. wyrok SN z 9 lutego 2005 r., sygn. akt III UK 191/04, Lex nr 603790).

Wzruszalność decyzji rentowych polega przede wszystkim na niwelowaniu tzw. wad materialnoprawnych, czyli uchybień organu rentowego w zakresie rozstrzygania o faktach warunkujących nabycie prawa do emerytur i rent albo zaniedbań samych ubezpieczonych wywołanych nieporadnością w dokumentowaniu prawa do świadczeń lub niedostateczną znajomością warunków, od których spełnienia zależy przyznanie uprawnień ubezpieczeniowych. Wskazana powyżej specyfika tej instytucji – a także wzgląd na socjalne przeznaczenie emerytur/rent i gospodarowanie środkami publicznymi – uzasadnia przyznanie stronom stosunkowo szerokich uprawnień zarówno w celu kwestionowania błędnie ukształtowanego prawa do świadczenia, jak i ponownego ubiegania się o poprzednio nieprzyznane prawo (zob. K. Antonów, M. Bartnicki, B. Suchacki, komentarz do art. 114 ustawy FUS, [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Komentarz*, Warszawa 2009). Także naruszenie norm procesowych, które określają warunki prawidłowego dokonania czynności procesowych organu rentowego, sprawia, że decyzje rentowe podjęte w takim postępowaniu są dotknięte wadliwością procesową (zob. R. Babińska, *op.cit.*, s. 54).

Jak wspomniano wyżej, wynikające z art. 114 ust. 1 i 1a ustawy FUS ograniczenie stabilności decyzji rentowych wiąże się z tym, że prawo do świadczeń powstaje *ex lege*. Potwierdzeniem tego jest treść art. 100 ust. 1 ustawy FUS wprowadzającego zasadę, że prawo do świadczeń określonych w tej ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Dlatego też decyzje organu rentowego nie mają charakteru konstytutywnego, lecz mają charakter deklaratoryjny. Prawo do świadczenia powstaje i istnieje niezależnie od decyzji organu rentowego, a tylko jego realizacja w postaci wypłaty świadczenia wymaga potwierdzenia decyzją. Decyzja rentowa nie ma przymiotu powagi rzeczy osądzonej (inaczej niż wyrok sądu), co oznacza, że organ rentowy może podważyć swoją błędną decyzję przyznającą świadczenie, pomimo niespełnienia ustawowych warunków powstania uprawnień do emerytury lub renty, a zainteresowany może ponownie wystąpić z wnioskiem o to samo świadczenie, którego poprzednio mu odmówiono (zob. wyroki SN z 12 stycznia 2001 r., sygn. akt II UKN 182/00, OSNP nr 17/2002, poz. 419, z 4 września 2007 r., sygn. akt I UK 88/07, Lex nr 884983; uchwała z 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03). W wyniku zastosowania instytucji ponownego ustalania prawa do emerytur/rent następuje nadzwyczajna kontynuacja postępowania w tej samej sprawie (zob. wyroki SN z: 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09 i z 24 marca 2011 r., sygn. akt I UK 317/10; zob. K. Antonów [w:] *Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K. Antonów, Warszawa 2009, s. 478).

3.3.2. Do problemu wzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć organów władzy publicznej odnosił się także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Ochrona prawomocności ma konstytucyjne zakotwiczenie w art. 7 Konstytucji, mówiącym o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Zatem prawomocne rozstrzygnięcia (działające *ratione imperii*) mają za sobą konstytucyjne domniemanie wynikające z tego właśnie przepisu. Może być ono przełamane – gdy samo rozstrzygnięcie odbiega od konstytucyjnego standardu (niekonstytucyjność dotycząca prawa materialnego lub procedury, wykorzystanych *in concreto*, do wydania prawomocnego orzeczenia). Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego wżenia wartości (zob. OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Jednocześnie Trybunał zwracał uwagę, że nie jest zasadą konstytucyjną nieograniczona w czasie wzruszalność ostatecznych decyzji administracyjnych. Wzruszalność decyzji administracyjnych w nieograniczonym czasie, m.in. na podstawie zarzutu rażącego naruszenia prawa, przewiduje natomiast ustawa z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) – (zob. wyrok 22 lutego 2000 r., sygn. SK 13/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 5). Z drugiej strony Konstytucja nie zawiera regulacji, która wyłączałaby możliwość wprowadzenia ograniczeń czasowych wzruszalności ostatecznych decyzji administracyjnych (zob. art. 146 § 1 oraz art. 156 § 1 i 2 k.p.a.). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że ograniczenia czasowe są konieczne z uwagi na wartość, którą jest stabilność stosunków prawnych, oraz ze względu na rosnące z czasem trudności dowodowe w prowadzeniu ewentualnego nadzwyczajnego postępowania weryfikacyjnego, a także z uwagi na potrzebę ochrony praw nabytych przez osoby trzecie (zob. wyrok z 15 maja 2000 r., sygn. SK 29/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 110).

3.3.3. Zasadności wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych nie kwestionuje również orzecznictwo ETPC. W uzasadnieniu wyroku w sprawie Moskal przeciwko Polsce 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 nie wymogów ustawowych. Wreszcie sprowadzałoby się to do usankcjonowania niewłaściwej alokacji rzadkich zasobów publicznych, co samo w sobie byłoby sprzeczne z interesem publicznym.

3.3.4. Wobec przyjętych w doktrynie prawnej i orzecznictwie poglądów dotyczących kwestii wzruszalności decyzji rentowych, należy skonstatować, że instytucja ta jest instrumentem pozwalającym na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niezbędne jest jednak w takim wypadku ustanowienie odpowiedniej granicy, poza którą niedopuszczalne byłoby wzruszenie decyzji. Trwałość decyzji organów władzy publicznej nie może być pozorna. Ustawodawca nie może z jednej strony deklarować trwałości decyzji (stwierdzając ich prawomocność), a z drugiej strony, bez względu na przyczynę wadliwości decyzji, nie przewidywać żadnych ograniczeń ich wzruszania. Konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej.

#### 4. Analiza zgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z art. 2 Konstytucji.

4.1. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, „by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydować o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą

pociągnąć (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Oceniając zgodność aktów normatywnych z analizowaną zasadą, „należy ustalić, na ile oczekiwania 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” (zob. np. wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00 oraz wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15). Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że bezpieczeństwo prawne jednostki może pozostawać 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. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągania stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00). Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, „zwłaszcza tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów”. Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji (zob. wyrok TK z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

4.2. Nie kwestionując samej dopuszczalności wzruszania prawomocnych decyzji rentowych, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na te aspekty regulacji przewidzianej w art. 114 ust. 1a ustawy FUS, które, jego zdaniem, powodują, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Na tle art. 114 ust. 1a w związku z art. 114 ust. 1 ustawy FUS niepewność sytuacji jednostki przejawia się w tym, że prawomocna decyzja rentowa (tj. taka, która atrybut prawomocności uzyskała na skutek upływu terminu wniesienia odwołania do sądu) może być weryfikowana z urzędu, na niekorzyść świadczeniobiorcy, w każdym czasie (bezterminowo), nawet wówczas gdy wadliwość decyzji wynika z błędu organu rentowego, który przecież ma obowiązek weryfikacji przesłanek nabycia prawa do określonego świadczenia. Skutkiem weryfikacji w trybie kwestionowanego przepisu może być uchylenie decyzji stwierdzającej uprawnienia do określonego świadczenia, a następnie wstrzymanie wypłaty świadczenia (zob. art. 134 ustawy FUS).

Dodanie do art. 114 ustawy FUS ustępu 1a nie wywarło bezpośrednio zmiany w sytuacji prawnej świadczeniobiorców. Nowelizacja umożliwiła jednak organom rentowym ponowne ustalenie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie dodatkowej przesłanki, tj. jeśli „przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości”. Tak szeroko sformułowana podstawa weryfikacji decyzji stworzyła możliwość ingerencji w sytuację prawną świadczeniobiorców także wówczas, gdy nie pojawiły się nowe dowody ani nie ujawniły się okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, co w konsekwencji pozbawiło decyzje rentowe jakiegokolwiek stabilności. Tymczasem: „Prawomocność przywraca lub pomaga przywrócić stan stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego” (M. Król, *Teoretycznoprawna koncepcja prawomocności*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Łódź 1992, s. 125). Prawomocność (trwałość) rozstrzygnięć władzy publicznej jest emanacją zasady państwa prawnego, a w szczególności zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

4.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, art. 114 ust. 1a ustawy FUS, jako przesłanka weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych, narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie można w każdym wypadku usprawiedliwiać ingerencji w ustalone prawomocną decyzją uprawnienia jednostki potrzebą przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że w świetle regulacji zawartej w art. 114 ust. 1a ustawy FUS deklarowana przez ustawodawcę prawomocność decyzji wydawanych w sprawach emerytalnych i rentowych ma w istocie charakter iluzoryczny. Tego typu prawomocność nie jest żadnym gwarantem stabilizacji sytuacji prawnej i życiowej jednostki, skoro organ rentowy w każdym czasie i tylko na podstawie odmiennej oceny dowodów może pozbawić jednostkę przysługujących jej praw. Trafnie podnosi się w orzecznictwie, że przyjęcie, iż art. 114 ust. 1a ustawy FUS – nawet po upływie wielu lat – przyznaje organowi rentowemu kompetencję do wszczęcia postępowania z urzędu wyłącznie na podstawie odmiennej oceny wcześniej przedłożonych dowodów narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok SN z 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt III UK 91/10). Co więcej, okres pobierania odebranego świadczenia emerytalnego nie jest ani okresem składkowym, ani okresem nieskładkowym w rozumieniu przepisów ustawy FUS, co w konsekwencji może stanowić przeszkodę w nabyciu prawa do innych świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, np. renty z tytułu niezdolności do pracy. W istocie więc ryzyko ponoszone przez osobę podejmującą ważne życiowo i nieodwracalne decyzje (jak choćby decyzja o rezygnacji z pracy) nie jest równoważone właściwymi gwarancjami bezpieczeństwa prawnego. Ustawodawca, wprowadzając do obrotu prawnego art. 114 ust. 1a ustawy FUS, przerzucił na jednostkę skutki wadliwego działania organów rentowych.

Prawo do emerytury nabywa się *ex lege*, po spełnieniu ustawowych przesłanek. Przesłanki te co do zasady są jednoznaczne (wiek, staż pracy, ustanie zatrudnienia), ale niekiedy ocenne (np. „konieczność stałej opieki”). Osoba, która w celu spełnienia przesłanek niezbędnych do uzyskania świadczenia podjęła stosowne działania (rezygnacja z pracy, poddanie ocenie stanu zdrowia) i przedłożyła odpowiednie dokumenty, słusznie spodziewa się, że pozytywna decyzja organu rentowego potwierdziła spełnienie wymaganych warunków. Organ rentowy po zbadaniu tych okoliczności wydaje decyzję deklaratoryjną, która ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji nabytego prawa (zob. K. Ślęzak, *Glosa do uchwały SN z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. akt III UZP 5/03*, OSP nr 7-8/2004, poz. 84).

„Każdej decyzji rentowej, także wadliwej, przysługuje domniemanie ważności. Konsekwencją tego domniemanie jest konieczność wykazania w prawie przewidzianym trybie, że decyzje rentowe są wadliwe. Do czasu uchylenia lub zmiany wadliwych decyzji rentowych, nieuprawnione podmioty korzystają na ich podstawie ze świadczeń z identycznym skutkiem, jak gdyby prawo do nich zostało im przyznane prawidłowymi decyzjami konstytucyjnymi. Domniemanie to istnieje jednak dlatego, że moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie jest «atrybutem utrwalającym, umożliwiającym im realizację funkcji społecznych w postaci ustanowienia pewnych nieprzekraczalnych granic, w ramach których zarówno strony stosunku, jak i inne podmioty mogą korzystać z określonych uprawnień lub spełniać określone obowiązki»” (zob. R. Babińska, *op. cit.*, s. 61).

Decyzja stwierdzająca nabycie prawa do świadczeń kształtuje sytuację świadczeniobiorcy, który w związku z realizacją prawa do świadczenia podejmuje zasadnicze decyzje życiowe. W szczególności taką decyzją, determinującą sytuację życiową osoby zainteresowanej, jest rezygnacja z zatrudnienia. Osoba ubiegająca się o świadczenie podejmuje stosowne działania w zaufaniu, że przesłanką wydania pozytywnej decyzji jest stwierdzenie spełnienia ustawowych warunków powstania prawa, a w

konsekwencji jego nabycie. Potwierdza to deklaratoryjna decyzja organu rentowego. „Autorytatywna konkretyzacja uprawnień emerytalno-rentowych, wynikających z ustawy emerytalnej, rodzi określony stopień związania organu rentowego i zainteresowanego wydaną decyzją” (zob. R. Babińska, *op.cit.*, s. 98). Prawomocność materialna decyzji, skutkująca jej niezmiennością, powoduje, że wzruszalność decyzji powinna być sytuacją wyjątkową wynikającą z precyzyjnie określonych przesłanek. Nie kwestionując co do zasady potrzeby weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych (bo *ratio* takich regulacji istnieje; zob. pkt 3.3 w części III niniejszego uzasadnienia), należy stwierdzić, że regulacja przewidziana w art. 114 ust. 1a ustawy FUS określa podstawę ponownego ustalenia prawa (na niekorzyść świadczeniobiorcy) w sposób, który pozwala organom rentowym w nieograniczonym zakresie weryfikować prawomocne decyzje rentowe, także te, które zostały wydane wskutek błędu organów rentowych. Konsekwencje ponoszą wyłącznie świadczeniobiorcy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie może być tak, że organ, po upływie kilku czy kilkunastu lat (a nawet dwudziestu), w reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń uzyskuje „doraźny instrument” umożliwiający weryfikację świadczeń. Taką rolę miał spełnić art. 114 ust. 1a ustawy FUS, stwarzając swoistą pułapkę dla świadczeniobiorców, którzy mają podstawy żyć w przeświadczeniu, że raz zweryfikowane dowody, uznane za wystarczające, nie zostaną ponownie ocenione.

„Pułapka prawna” polega w niniejszej sprawie na tym, że obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmuje istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), a następnie – gdy okaże się, że decyzje organu były błędne – ponosi wszelkie konsekwencje tych błędów. Dzieje się tak również wtedy, gdy obywatel swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynił się do sformułowania błędnych ocen. W rezultacie ponoszenia tych konsekwencji obywatel znajduje się często w bardzo niekorzystnej dla siebie sytuacji – traci prawo do pobierania świadczenia i nie jest w stanie, ze względu na wcześniejszą rezygnację, uzyskać ponownie zatrudnienia. Taka sytuacja oznacza zawsze naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, niezależnie od oceny dokonywanej przez pryzmat zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Zakwestionowanie (w jednym oddziale ZUS) 420 decyzji o przyznaniu wcześniejszych emerytur na podstawie rozporządzenia z 1989 r. wskazuje na systemowe nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do tych świadczeń (organy rentowe akceptowały przedstawione zaświadczenia lekarskie). Ustawodawca, umożliwiając usunięcie tych nieprawidłowości, stworzył instrument, który wprowadzał jednostkę w swoistą pułapkę prawną. Na podstawie tych samych dowodów organ rentowy podejmował odmienne ustalenia. Skutek działania w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa (nabycie prawa do świadczeń potwierdzone prawomocną decyzją) został przełamany przez „nadzwyczajną kontynuację postępowania”, opartą na odmiennej ocenie przedłożonych wcześniej dowodów.

Wnioskodawca podniósł, że orzecznictwo sądów administracyjnych „konsekwentnie neguje (...) możliwość wznowienia postępowania z uwagi na odmienną ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów”. Zdaniem Sejmu, przywołane przez wnioskodawcę orzecznictwo NSA dotyczy spraw podatkowych lub spraw odnoszących się do obowiązku ponoszenia innych świadczeń publicznych. Istota decyzji, których legalność badał NSA, jest zatem inna niż rozstrzygnięć organów rentowych. Decyzje te nie dotyczyły ustalenia prawa do świadczenia i to świadczenia ciągłego. Wedle Sejmu, adekwatność powołanych rozstrzygnięć sądów administracyjnych do badanej sprawy można zatem podać w wątpliwość.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tej oceny. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawomocność (trwałość) decyzji, niezależnie od jej przedmiotu, wymaga, aby przesłanki jej wzruszenia były precyzyjnie określone. Jeżeli uzasadnieniem trwałości ma być zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, to ustawodawca powinien gwarantować tę trwałość przede wszystkim przez niedopuszczalność ponownej, odmiennej oceny raz już ocenianych dowodów.

Przedmiotem badania w niniejszym postępowaniu jest wyłącznie art. 114 ust. 1a ustawy FUS. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowany przepis narusza art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, przez to, że dopuszcza bez żadnych ograniczeń ponowną ocenę dowodów, które były podstawą ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny dostrzega ścisły związek między art. 114 ust. 1a i art. 114 ust. 1 ustawy FUS. Ocena konstytucyjności art. 114 ust. 1 ustawy FUS wykracza poza ramy niniejszego postępowania. Trybunał Konstytucyjny pragnie wszakże zwrócić uwagę na dwie kwestie związane z wykładnią tego przepisu. Pierwsza dotyczy braku precyzyjnego rozróżnienia między „nowymi dowodami” a „ujawnionymi okolicznościami”, które organ powinien brać pod uwagę. Ten brak precyzji pozwala na dokonywanie w pewnych wypadkach dowolnej rekwalfikacji okoliczności i dowodów stanowiących podstawę wzruszenia prawomocnych decyzji rentowych (zob. E. Łętowska, *Czekając na Godota, czyli jak wykonywać wyroki ETPCz (uwagi na tle sprawy Moskal v. Polska)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 2/2011, s. 9). Druga kwestia dotyczy sygnalizowanej wyżej (zob. pkt 2.1 w części III niniejszego uzasadnienia), dokonanej przez Sąd Najwyższy, reinterpretacji art. 114 ust. 1 ustawy FUS oraz sformułowania w wyroku SN z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09, kryteriów ograniczających wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych. Kryteria tego rodzaju powinny znaleźć bezpośredni wyraz w ustawie. Mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją ograniczenia prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji z koniecznością dokonywania tych ograniczeń w myśl dyspozycji zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że unormowanie zawarte w art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niespójne z innymi regulacjami systemowymi. Zgodnie z art. 83a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, ze zm.), prawo lub zobowiązanie stwierdzone decyzją ostateczną Zakładu ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo lub zobowiązanie. Podstawę ponownego ustalenia prawa do świadczeń przewiduje również ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.). Zgodnie z art. 33 powołanej ustawy prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń albo ich wysokość. Przytoczone regulacje są zatem zbieżne z tą, jaka została zawarta w art. 114 ust. 1 ustawy FUS. Przepisy wymienionych ustaw nie przewidują dodatkowej przesłanki, podobnej do tej, która została przewidziana w zakwestionowanym art. 114 ust. 1a ustawy

FUS. Przesłanka ta nie może znaleźć zastosowania także w ramach procedury weryfikacji przewidzianej w art. 114 ust. 2 ustawy FUS (kiedy prawo do świadczeń ustalono orzeczeniem sądu). Organ rentowy występuje wówczas do organu odwoławczego (sądu) z wnioskiem o wznowienie postępowania przed tym organem, gdy z przedłożonych dowodów lub ujawnionych okoliczności wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości. W art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy FUS znalazło się zatem odwołanie tylko do przesłanek sformułowanych w art. 114 ust. 1 ustawy FUS. Nie jest możliwe wystąpienie z wnioskiem o wznowienie postępowania, jeśli „okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości”. W konsekwencji w sytuacji analogicznej wadliwości decyzji może dojść do jej wzruszenia lub nie, w zależności od tego, czy świadczenie ustalono prawomocną decyzją organu rentowego czy orzeczeniem organu odwoławczego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, negatywnej oceny art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie eliminuje uchwała SN z 10 czerwca 2011 r., podjęta w składzie 7 sędziów, sygn. akt III UZP 1/11, w świetle której ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a ustawy FUS wymaga zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy FUS (Lex nr 842889). Ustalony tryb postępowania nie ma zasadniczego znaczenia z punktu widzenia skutków, jakie wywołać może zastosowanie art. 114 ust. 1a ustawy FUS. Także stwierdzenie, że 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 (zob. wyrok SN z 7 października 2009 r., sygn. akt III UK 38/09), nie dyskwalifikuje zarzutu niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nabycie prawa do świadczeń *ex lege*, konieczność ochrony praw słusznie nabytych oraz naruszenie zasady sprawiedliwości rozdzielczej, w sytuacji gdy dana osoba pobiera świadczenie nienależne, stanowi podstawę dla ustawodawcy do wprowadzenia instytucji wzruszalności prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych. Przesłanki tej wzruszalności mogą być przy tym mniej restrykcyjne niż przesłanki określone w kodeksie postępowania administracyjnego.

Jednak prawomocność decyzji z istoty swej zakłada ograniczenia wzruszalności. Ograniczenia te służą przede wszystkim zagwarantowaniu zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. W art. 114 ust. 1a ustawy FUS mamy do czynienia z brakiem jakichkolwiek ograniczeń wzruszalności: brak ograniczeń czasowych, brak wskazania rodzajów naruszeń prawa mogących stanowić podstawę wzruszenia prawomocnej decyzji przy równoczesnej możliwości weryfikacji ocennych przesłanek warunkujących nabycie prawa. Należy zgodzić się z poglądem, że w pewnych wypadkach błąd organu rentowego może stanowić podstawę wzruszenia prawomocnej decyzji. Jednak art. 114 ust. 1a ustawy FUS wypadków tych nie precyzuje. Nieograniczona możliwość rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu konstytucyjnego.

Zakwestionowany przepis narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

## 5. Analiza zgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

5.1. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niezgodny także z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji wyraża jedno z praw socjalnych – prawo do zabezpieczenia społecznego: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie

niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”. Zdanie drugie art. 67 ust. 1 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca uznaje ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do wytyczania podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego (zob. wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, postanowienie art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia: 1) minimalnego zakresu prawa do zabezpieczenia społecznego, odpowiadającego konstytucyjnej istocie tego prawa, który ustawodawca ma obowiązek zagwarantować, oraz 2) sfery uprawnień zagwarantowanych przez ustawę i wykraczających poza konstytucyjną istotę rozważanego prawa. W pierwszym wypadku ustawodawca ma znacznie mniejszą swobodę wprowadzania zmian do systemu prawnego; nowe rozwiązania prawne nie mogą bowiem naruszać konstytucyjnej istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugim wypadku ustawodawca może – co do zasady – znieść uprawnienia wykraczające poza konstytucyjną istotę prawa do zabezpieczenia społecznego. W każdym wypadku zmiany te powinny jednak być dokonywane z poszanowaniem pozostałych zasad i norm konstytucyjnych, wyznaczających granice swobody prawodawcy wprowadzania zmian do systemu prawnego, a w szczególności zasady ochrony zaufania jednostki do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz wymogu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny z dużą powściągliwością wypowiada się na temat stosowania do ustaw określających zakres prawa do zabezpieczenia społecznego przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok z 11 grudnia 2006 r., sygn. SK 15/06, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 170 i wyrok z 29 kwietnia 2008 r., sygn. P 38/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 46).

5.2. Jak podkreślił wnioskodawca, swoboda wyboru przez ustawodawcę konkretnych rozwiązań nie jest nieograniczona. W szczególności, dokonując wyboru w zakresie regulacji ustawowych na podstawie art. 67 ust. 1 Konstytucji, ustawodawca zwykły musi uwzględniać inne zasady konstytucyjne. O ile trafne jest na tle rozpatrywanego zagadnienia wskazanie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, o tyle dyskusyjne jest odwołanie się do zasady ochrony praw nabytych. W judykaturze podkreśla się, że jeżeli organ rentowy wydał, nawet na skutek własnego niedbalstwa, decyzję deklarującą prawo do świadczenia, które w istocie, ze względu na niespełnienie przesłanek ustawowych, nie przysługiwało i którego ubezpieczony nie mógł nabyć, zmiana tej decyzji na podstawie art. 114 ustawy FUS jest możliwa i zgodna z prawem, a powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest, wobec nienabycia owych praw, nieuzasadnione (zob. wyrok SN z 24 marca 2011 r., sygn. akt I UK 317/10 oraz powołane tam orzecznictwo SN). W innych orzeczeniach podnoszono z kolei, że prawomocne decyzje organu rentowego mają charakter deklaratoryjny, stwierdzają sytuacje prawne wnioskodawców ukształtowane z mocy prawa. Jeśli zatem zostaną spełnione przesłanki weryfikacji prawomocnej decyzji rentowej określone w art. 114 ustawy FUS i w toku ponownego postępowania wyjaśniającego okaże się, że prawo do świadczenia nie istniało, to wypłata świadczenia zostaje wstrzymana w trybie art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy FUS. W takich okolicznościach powoływanie się na zasadę ochrony praw nabytych jest nieuzasadnione, ponieważ zasada ochrony praw nabytych nie obejmuje praw, które zostały nabyte niesłusznie (zob. wyrok SN z 5 maja 2005 r., sygn. akt III UK 242/04).

Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, podkreśla, że rozstrzygnięcie dokonane na

płaszczyźnie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa przesądza o niekonstytucyjności art. 114 ust. 1a ustawy FUS, niezależnie od oceny z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych (zob. pkt 4.3 w części III niniejszego uzasadnienia). Należy zgodzić się z wnioskodawcą, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 114 ust. 1a ustawy FUS nie uwzględnia tego postulatu. Jak już ustalono, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie stoi oczywiście na przeszkodzie temu, aby ponownie rozpoznać sprawę zakończoną prawomocną decyzją. Należy jednak wyważyć wartości przemawiające za utrzymaniem możliwości weryfikacji takich decyzji w każdym czasie oraz wartości skłaniające do utrzymania w obrocie prawnym błędnej decyzji rentowej, podjętej wyłącznie ze względu na zaniedbania organu rentowego.

5.3. Interes publiczny łączy się niewątpliwie z przesłanką porządku publicznego, wymienioną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Porządek publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności i praw jednostki rozumiany być może jako dyrektywa takiej organizacji życia publicznego, która zapewnić ma minimalny poziom uwzględniania interesu publicznego. Porządek publiczny zakłada nadto organizację społeczeństwa, która oparta jest na wartościach przez to społeczeństwo podzielanych (zob. M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowanych z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 50). Zakres ingerencji dopuszczalnej dla ochrony ogólnego interesu publicznego, wyznaczać powinien każdorazowo postulat proporcjonalności, który nie znajdując wprost oparcia w art. 31 ust. 3 Konstytucji (odnoszącym się ze względu na usytuowanie tego przepisu w rozdziale II do osób fizycznych i innych podmiotów prywatnoprawnych), może być poszukiwany w art. 2 Konstytucji, ponieważ stanowi istotny komponent zasad, składających się na pojęcie demokratycznego państwa prawa. Gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego (zob. wyroki TK z: 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96; 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30; 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 102; 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126; 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35). Nigdy ochrona interesu wspólnego, nawet najbardziej ewidentnego, nie może przybierać postaci, która polegałaby na naruszeniu niezbywalnej godności człowieka (zob. wyrok TK z 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05). „Realizacja praw człowieka jest podstawowym celem państwa, prawa człowieka mają *prima facie* pierwszeństwo przed innymi wartościami konstytucyjnymi, przyznanie pierwszeństwa tym ostatnim jest możliwe tylko w szczególnych okolicznościach. W przypadku konfliktu praw człowieka i innych wartości konstytucyjnych, podstawowym problemem jest zagwarantowanie odpowiedniej ochrony prawom człowieka wobec groźby ich naruszenia przez państwo, które dąży przede wszystkim do realizacji interesu ogólnospołecznego” (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 198). Nie ma podstaw do twierdzenia, że interes publiczny zawsze jest przeciwstawny interesom jednostek, jednak do sprzeczności pomiędzy tymi interesami może niekiedy dochodzić. „W takich sytuacjach zadaniem władz publicznych jest dążenie do harmonizowania tych interesów, które nie występują w stosunku nadrzędności i podrzędności, a w związku z tym konieczne jest dążenie ustawodawcy i organów stosujących prawo do wyważania obu

tych interesów” (wyrok TK z 20 kwietnia 2011 r., sygn. Kp 7/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 26).

5.4. Z punktu widzenia usprawiedliwionego interesu publicznego podstawowym celem weryfikacji świadczenia w trybie art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Jednakże nie może to się odbywać przy niewspółmiernej ingerencji w prawa jednostki. Zwłaszcza wówczas, gdy do realizacji tych praw doszło wskutek błędnej oceny organu rentowego – co do wystąpienia przesłanek wymaganych do nabycia uprawnień – konieczne jest określenie proporcjonalnych granic ingerencji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, kwestionowana regulacja skonfrontowana z zasadą proporcjonalności potwierdza zarzut niewspółmiernej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego. Zastosowana podstawa weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych nie spełnia przesłanki konieczności. Ustanawiając dane ograniczenie prawa czy wolności, ustawodawca zobowiązany jest za każdym razem badać, czy za pomocą danego ograniczenia uda się osiągnąć zamierzone skutki, czy dane unormowanie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, któremu ma służyć, i czy efekty owego ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężaru nałożonego na obywatela (zob. m.in. wyroki TK: z 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, 8 października 2007 r., sygn. K 20/07). Warunki te nie zostały spełnione w odniesieniu do zakwestionowanej regulacji. Dodanie nowej przesłanki weryfikacji decyzji rentowych narusza zasadę proporcjonalności *sensu stricto*. Nieproporcjonalność ingerencji polega także na tym, że pozbawienie – na podstawie przesłanki określonej w art. 114 ust. 1a ustawy FUS – prawa do emerytury lub renty narusza równocześnie zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawca zbyt małą wagę przywiązuje do socjalnej ochrony jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla zasadność szczególnie intensywnej ochrony prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych. Szczególna ochrona tych praw pozostaje w ścisłym związku nie tylko z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ale także z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia. Oczekuje, że w razie zajścia określonych zdarzeń, uniemożliwiających mu działalność zarobkową, uzyska świadczenia określone przez prawo (zob. wyrok TK z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1, dotyczący nabycia prawa do wcześniejszej emerytury na podstawie rozporządzenia z 1989 r.). Osoba ubezpieczona miała więc prawo oczekiwać, że w razie niemożności kontynuowania zatrudnienia np. z powodu konieczności opieki nad dzieckiem, po spełnieniu przesłanek określonych w odpowiednich przepisach i po złożeniu odpowiednio udokumentowanego wniosku, uzyska świadczenie emerytalne. Uzyskanie pozytywnej decyzji potwierdza te oczekiwania. Ujawniony błąd organu rentowego (niezawiniony w żadnej mierze przez świadczeniobiorcę) nie może prowadzić w nieograniczonym zakresie do weryfikacji i wzruszenia prawomocnych decyzji.

Jak stwierdzono wcześniej, nie doszło w praktyce stosowania art. 114 ust. 1a ustawy FUS do ustalenia określonego rozumienia przepisu, które mogłoby stać się przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Organy rentowe, odwołując się do treści przepisu, upatrują w nim podstawy weryfikacji prawomocnych decyzji na podstawie ponownej, odmiennej oceny przedłożonych wcześniej dowodów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dochodzi w ten sposób do nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do zabezpieczenia społecznego, bo bez poszanowania zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W związku z tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 114 ust. 1a ustawy FUS jest niezgodny także z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

#### 6. Skutki wyroku.

Naruszenie Konstytucji, polegające na tym, że organ rentowy mógł w dowolnym czasie, bez żadnych ograniczeń, dokonać odmiennej oceny dowodów, które były brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji, wymaga przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Stwierdzenie niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy FUS z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji umożliwia wznowienie tych postępowań, w wyniku których zostały podjęte rozstrzygnięcia na podstawie ocenionego przez Trybunał Konstytucyjny art. 114 ust. 1a ustawy FUS.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.