



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 28.XI.2011

RPO-666850-III/11/ST/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan
Zbigniew Derdziuk
Prezes
Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Szanowny Panie Prezese

Uprzejmie informuję Pana Prezesa, że w dalszym ciągu jestem adresatem licznych skarg, pochodzących od osób, które po wielu latach otrzymywania świadczenia zostają pozbawione uprawnień do emerytury lub renty na podstawie art. 114 ust. 1 i 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.).

Zgodnie z przepisem art. 114 ust. 1 ustawy „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 zaś z ust. 1a tego przepisu, „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”.

W świetle argumentów zawartych w uzasadnieniu do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2003 r. (sygn. akt III UZP 5/03, OSNP z 2003 r., Nr 18, poz. 442), podjętej na wniosek Rzecznika, „(...) 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 ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Ustawa nie określa granic czasowych, w których wniosek może być złożony, co oznacza, że może to nastąpić w każdym czasie, o ile są spełnione przesłanki zawarte w przepisie (przedłożenie nowych dowodów lub ujawnienie okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, mających wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość). To swoiste wznowienie postępowania nie jest

wznowieniem postępowania sądowego przewidzianym przepisami k.p.c, nie ma też charakteru wznowienia postępowania przewidzianego w art. 145 § 1 k.p.a. i w przeciwieństwie do nich, nie jest ograniczone terminem do wystąpienia z takim wnioskiem. Instytucja ta dotyczy postępowania przed organem rentowym, ale znajduje zastosowanie także w przypadku, gdy prawo do świadczeń ustalono orzeczeniem organu odwoławczego, bądź gdy prawo do świadczenia nie zostało ustalone, to znaczy, gdy została wydana decyzja odmowna".

Przedmiotem sporu w wielu takich sprawach nie jest to, czy osoba zainteresowana nabyła prawo do emerytury lub renty, lecz czy organ rentowy prawidłowo zastosował art. 114 ust. 1 i la ponownie ustalając prawo do świadczenia. Kwestia ta nie zawsze jest także należycie dostrzeżona przy rozpatrywaniu odwołań przez sądy.

U podstaw działania organów rentowych w takich sprawach leży stanowisko, że określona w art. 114 ust. 1a ustawy konstrukcja ponownego ustalenia prawa do świadczeń emerytalnych lub rentowych w prawie ubezpieczeń społecznych umożliwia weryfikację wcześniejszych decyzji korzystnych dla ubezpieczonych, jeżeli po uprawomocnieniu się takich decyzji okaże się, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty, dlatego że nigdy nie zostały spełnione przesłanki prawne kreujące nabycie takich uprawnień, które zostały wadliwie stwierdzone wcześniejszymi błędnymi decyzjami organu rentowego o deklaratywnym przyznaniu świadczeń, które ubezpieczonym nie przysługiwały i nie powinny być przyznane (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2009 r. sygn. akt III UK 38/09). Wprowadzenie do obrotu prawnego art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS w istotny sposób zmieniło sytuację prawną w zakresie trwałości decyzji wydawanych w sprawie świadczeń emerytalnych i rentowych. Po uprawomocnieniu się decyzji podstawę do jej weryfikacji przez organ rentowy stanowią bowiem nie tylko nowe dowody lub ujawnione (a więc wcześniej nieznanie temu organowi) okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, lecz również odmienna ocena dowodów, które były poprzednio brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji.

Przyjęcie, że przepis art. 114 ust. 1a ustawy emerytalnej nawet po upływie wielu lat przyznaje organowi rentowemu kompetencję do wszczęcia postępowania z urzędu wyłącznie w oparciu o odmienną ocenę wcześniej przedłożonych dowodów w świetle mojej oceny narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta nie stoi wprawdzie na przeszkodzie ponownemu rozpatrzeniu sprawy rozstrzygniętej prawomocną decyzją organu rentowego. Jednakże może to być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, na przykład wydaniem decyzji w wyniku przestępstwa lub na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe. Przepis art. 114 ust. 1a nie określa takich wyjątkowych przesłanek ponownego postępowania w sprawach zakończonych prawomocną decyzją organu rentowego.

Z tego względu skierowałam w dniu 10 lutego br. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 2 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji (sygn. akt K 5/11).

Taki pogląd zdaje się też podzielać Sąd Najwyższy w ostatnio podejmowanych orzeczeniach (np. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. akt III UK 91/10, III UK 92/10 oraz III UK 93/10). W uzasadnieniach tych wyroków wskazuje się, że przepis art. 114 ust. 1a nie może być interpretowany w całkowitym oderwaniu od treści przepisu art. 114 ust. 1 ustawy, jako samodzielna przesłanka ponownego postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do emerytury. Niewątpliwie bowiem z zawartego w tym przepisie odesłania do odpowiedniego stosowania art. 114 ust. 1 ustawy wynika jednoznacznie, że zawarte w art. 114 ust. 1a ustawy określenie „przedłożone dowody” oznacza nowe dowody w rozumieniu art. 114 ust. 1 ustawy, a to z kolei jest równoznaczne z uznaniem, że 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, to 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 o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Odmienna interpretacja tego przepisu, a mianowicie przyjęcie, że przepis ten nawet po upływie wielu lat, jak w niniejszej sprawie, 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 przezeń prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta nie stoi wprawdzie na przeszkodzie ponownemu rozpatrzeniu sprawy rozstrzygniętej prawomocną decyzją organu rentowego, jednakże może to być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, na przykład wydaniem decyzji w wyniku przestępstwa lub na podstawie dowodów, które okazały się fałszywe. Przepis art. 114 ust. 1a nie określa takich wyjątkowych przesłanek ponownego postępowania w sprawach zakończonych prawomocną decyzją organu rentowego, co uzasadniałoby pogląd o sprzeczności tego przepisu z art. 2 Konstytucji RP. W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy zauważa, że powyższą wykładnię art. 114 ust. 1a ustawy wspiera stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który w wyroku z dnia 15 września 2008 r. w sprawie Moskal przeciwko Polsce sformułował uniwersalne kryteria sądowej oceny ponownego postępowania w sprawie prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości, zgodnie z którymi sądy krajowe powinny między innymi „ustalić, czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też stanowiło błąd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a także wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty oraz ocenić proporcjonalność skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie. W przypadku, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone niezasadnie, ale nastąpiło to z przyczyn leżących wyłącznie po stronie organu rentowego lub innych podmiotów wykonujących funkcje

publiczne, a ingerencja wiązałaby się z istotnymi, negatywnymi skutkami dla ubezpieczonego, w szczególności gdy jest wysoce prawdopodobne, iż ubezpieczony nie mógłby przystosować się do zmienionych okoliczności z uwagi na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną, należałoby uznać, że nowe dowody lub okoliczności nie miały wpływu na prawo do świadczenia i odmówić uchylenia wcześniejszej decyzji" (por. także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09).

Podkreślić także należy, że postępowanie weryfikacyjne nie może zostać wszczęte bez powiadomienia zainteresowanego. Zgodnie z podjętą na mój wniosek uchwałą 7 sędziów Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2011 r. (sygn. akt III UZP 1/11) ponowne ustalenie prawa do świadczeń lub ich wysokości w trybie art. 114 ust. 1 i 1a nie wymaga wydania przez organ rentowy postanowienia o wznowieniu postępowania na podstawie art. 149 § 1 k.p.a.; wymaga natomiast zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Prezesa z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii możliwości zmiany przez organy rentowe praktyki stosowania regulacji prawnej, dotyczącej ponownego ustalenia prawa do emerytury lub renty. Proponuję odbycie bezpośredniego spotkania roboczego w tej sprawie w dogodnym dla Pana Prezesa terminie.

Laura Prokociewicz

Zuzanna Jędrzejko