



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 28 marca 2012 r.

RPO-666850-III/11/ST/LN

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

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze

Pragnę poinformować, że Trybunał Konstytucyjny po rozpatrzeniu mojego wniosku w sprawie K 5/11 orzekł, że 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.) jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok wszedł w życie z dniem 8 marca 2011 r. w związku z opublikowaniem w Dz. U. pod poz. 251.

Trybunał Konstytucyjny, podzielając moje argumenty, uznał, że w świetle regulacji zawartej w art. 114 ust. 1a ustawy prawomocność decyzji wydawanych w sprawach emerytalnych i rentowych ma w istocie charakter iluzoryczny, nie będąc 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. 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. 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, stwarzając swoistą pułapkę dla świadczeniobiorców, którzy mieli podstawy żyć w przeświadczeniu, że raz zweryfikowane dowody, uznane za wystarczające, nie zostaną ponownie ocenione. „Pułapka prawna” polegała na tym, że

obywatel, opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podejmował istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), a następnie - gdy okazało się, że decyzje organu były błędne - ponosił wszelkie konsekwencje tych błędów. Działo się tak również wtedy, gdy obywatel swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynił się do sformułowania błędnych ocen. W rezultacie obywatel znajdował się często w bardzo niekorzystnej dla siebie sytuacji - tracił prawo do pobierania świadczenia i nie był w stanie, ze względu na wcześniejszą rezygnację, uzyskać ponownie zatrudnienia.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności art. 114 ust. 1a ustawy z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikająca z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji spowodowało utratę mocy obowiązującej tego przepisu z dnia jego ogłoszenia.

Jednocześnie jednak w uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny, wskazując na ścisły związek między art. 114 ust. 1a i art. 114 ust. 1 ustawy, zwrócił uwagę na dwie kwestie związane z wykładnią tego ostatniego przepisu. Pierwsza dotyczy braku precyzyjnego rozróżnienia między „nowymi dowodami” „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. Druga kwestia dotyczy dokonanej przez Sąd Najwyższy reinterpretacji art. 114 ust. 1 ustawy pod wpływem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Moskal przeciwko Polsce (skarga nr 10373/05). Zdaniem Sądu Najwyższego przepis ten musi podlegać interpretacji pozostającej 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.). Z tego powodu Sąd Najwyższy w wyroku z 21 września 2010 r., sygn. akt III UK 94/09, sformułował kryteria ograniczające wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, które powinny znaleźć bezpośredni wyraz w ustawie. Sąd Najwyższy 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 uchylenia wcześniejszej decyzji (Lex nr 621346).

W moim przekonaniu wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien stanowić podstawę do podjęcia działań legislacyjnych, związanych z gruntowną przebudową instytucji ponownego ustalania prawa do świadczeń lub ich wysokości, uregulowanej w art. 114 ustawy. Mamy tu bowiem do czynienia z koniecznością dokonywania ograniczeń prawa wyrażonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji w myśl dyspozycji zawartych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konieczne jest także uwzględnienie uchwały Sądu Najwyższego z 10 czerwca 2011 r., podjętej 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 wymaga zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 124 ustawy (Lex nr 842889).

Nowa regulacja prawna powinna być także spójna 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 na podobnych zasadach 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.) oraz ustawa z dnia z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę oraz działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie stanowiska w kwestii podjęcia inicjatywy ustawodawczej związanej z realizacją wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 5/11.

Łączę wyrazy szacunku

Zuzanna Jędrzejewska