



Warszawa, 18.03. 2003 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

RPO-413442-III/02/LN

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

Sąd Najwyższy  
Izba Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych  
**WARSZAWA**

Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie ujawnionych w orzecznictwie rozbieżności w wykładni prawa

Na podstawie art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052) i art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) wnoszę o rozstrzygnięcie:

Czy odmienna ocena dowodów, załączonych do wniosku rentowego, przeprowadzona przez organ rentowy po uprawomocnieniu się decyzji o przyznaniu emerytury (renty), może stanowić przesłankę do wznowienia postępowania w celu ponownego ustalenia prawa do tego świadczenia 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, z 1999 r. Nr 38, poz. 360, Nr 70, poz. 774, Nr 72, poz. 801 i 802 i Nr 106, poz. 1215, z 2000 r. Nr 2, poz. 26, Nr 9, poz. 118, Nr 19, poz. 238, Nr 56, poz. 678 i Nr 84, poz. 948, z 2001 r. Nr 8, poz. 64, Nr 27, poz. 298, Nr 85, poz. 924, Nr 89, poz. 968, Nr 111, poz. 1194 i Nr 154, poz. 1792 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 199, poz. 1673, Nr 200, poz. 1679, Nr 240, poz. 2054 i Nr 241, poz. 2074)?

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od świadczeniobiorców, dotyczące ponownego ustalania prawa do wcześniejszych emerytur na podstawie przepisów rozporządzenia z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149 ze zm.).

Część z tych skarg dotyczy orzekania przez sądy o prawie do wcześniejszej emerytury, przyznawanego przez organ rentowy kilka lat temu. Prawo do tych świadczeń, nabyte na podstawie prawomocnych decyzji, zostało poddane weryfikacji przez organy rentowe z powołaniem się na dokonaną obecnie odmienną ocenę dowodów, załączonych do wniosku rentowego.

W ramach weryfikacji uprawnień do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem, prowadzonej na terenie województwa podkarpackiego przez Oddział ZUS w Rzeszowie, duża grupa osób została pozbawiona prawa do wcześniejszej emerytury, a w konsekwencji często podstawowego źródła dochodu rodziny. W takiej sytuacji osoby te nie nabywają uprawnień do świadczeń z ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 56 ze zm.), a także do zasiłku stałego na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.) i zdane są na bardzo ograniczone wsparcie - z uwagi na brak środków - w formie zasiłków okresowych z pomocy społecznej.

Poruszona w skargach problematyka dotyczy art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie z jego treścią prawo do świadczeń lub ich wysokości 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.

Na tle wskazanego art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ujawniły się jednak rozbieżności w orzecznictwie, dotyczące możliwości ponownego ustalania prawa do świadczeń przez organ rentowy z powołaniem się na odmienną ocenę dowodów (zaświadczenie o stanie zdrowia dziecka), załączonych do wniosku rentowego.

Część przytoczonych wyroków dotyczyć będzie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.), ale zachowują one swoją aktualność z uwagi na to, że jego treść odpowiada obecnie przepisowi art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W wyroku z dnia 12 stycznia 2001 r. Sąd Najwyższy (sygn. akt II UKN 182/00, OSNAPiUS z 2002 r. Nr 17, poz. 419) stwierdził, że warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

pracowników i ich rodzin nie jest ujawnienie nowych okoliczności, lecz takich, które istniały przed wydaniem decyzji, a nie zostały przez organ rentowy uwzględnione.

W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że decyzja organu rentowego nie ma powagi rzeczy osądzonej, jak to ma miejsce w przypadku wyroku sądu. Nie można powoływać się na prawo do świadczeń ustalone błędną decyzją organu rentowego, która po ujawnieniu błędu została zmieniona, jeżeli nie zostały spełnione warunki, od których uzależnione jest nabycie tego prawa. Wynika to z treści art. 102 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy, który stanowi, że wypłatę świadczeń wstrzymuje się, jeżeli okaże się, że prawo do świadczeń nie istniało (treści tego przepisu odpowiada obecnie art. 134 ust. 1 pkt 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w dwóch wyrokach Sądu Apelacyjnego III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2002 r. (sygn. akt III AUa 958/02 i III AUa 959/02, niepubl.).

W uzasadnieniach tych wyroków Sąd Apelacyjny stwierdził, że jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji organu rentowego o przyznaniu świadczenia okaże się, że decyzja ta jest błędna z uwagi na to, że osoba zainteresowana nie spełnia warunków określonych ustawą do nabycia prawa do tego świadczenia - to wówczas organ rentowy jest uprawniony do uchylecia lub zmiany błędnej decyzji i wydania decyzji zgodnej z prawem i rzeczywistym stanem sprawy. Tak więc organ rentowy był uprawniony na podstawie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do ponownego ustalenia prawa do świadczenia oraz miał uzasadnione podstawy do wstrzymania wypłaty świadczenia w oparciu o art. 134 ust. 1 pkt 4 tej ustawy i do wydania decyzji odmawiającej prawa do wcześniejszej emerytury, skoro po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej wcześniejszą emeryturę wyszło na jaw, że prawo do tego świadczenia od samego początku nie istniało, ponieważ wnioskodawczyni nie spełniała warunków wymaganych do nabycia tego prawa z uwagi na to, że córka ze względu na stan zdrowia nie wymagała i nadal nie wymaga stałej opieki i pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych.

Wydawane przez ZUS decyzje nie tworzą prawa, gdyż nie mają charakteru konstytutywnego tj. kształtującego prawo, ale mają charakter deklaracyjny. Stosownie do art. 100 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Z tego względu powoływanie się na konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych w przypadku wydania przez ZUS błędnej decyzji tj. przyznającej świadczenie osobie, która nie spełnia warunków przewidzianych ustawą - jest nieuzasadnione, ponieważ taka decyzja nie prowadzi do nabycia prawa do tego świadczenia, gdyż nie ma charakteru konstytutywnego, a ponadto taka decyzja jako błędna nie może korzystać z ochrony, gdyż nie jest zgodna z obowiązującym prawem.

Odmienne stanowisko w tej sprawie zajął Sąd Apelacyjny Wydział III Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Katowicach w wyroku z dnia 30 maja 2001 r. (sygn. akt III AUa 2508/00, Prawo Pracy z 2002 r., nr 10, s. 41). Zdaniem Sądu Apelacyjnego organ rentowy nie może wydać decyzji o wstrzymaniu wypłaty świadczenia (emerytury) przyznanego 9 lat temu, powołując się na odmienną ocenę dowodów, załączonych do wniosku rentowego. Obowiązujące w tym zakresie przepisy zezwalają na ponowną ocenę prawa do świadczenia (emerytury) tylko w przypadku przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności, istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń. W niniejszej sprawie nie zostały przedłożone żadne nowe dowody ani ujawnione nowe okoliczności, a zmiana decyzji Oddziału ZUS została spowodowana jedynie odmienną oceną dowodów, złożonych przy wniosku rentowym, co nie jest przesłanką wznowienia postępowania przed organem rentowym.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 marca 1997 r. Sąd Apelacyjny w Krakowie Wydział III Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (sygn. akt III AUa 793/96, niepubl.) stwierdził, że powstała sytuacja, w której - mimo prawomocnego ustalenia prawa do świadczenia - na skutek zmian w interpretacji przepisów dotyczących zaliczania do stażu ubezpieczenia okresu nauki zawodu - dokonano obniżenia jego świadczenia, jest z punktu widzenia prawa niedopuszczalna. Nie sposób pomijać, że zasadą najwyższej wagi w zakresie stosunków wynikających z ubezpieczenia społecznego, jest pewność prawa.

Przyznanie prawa do świadczeń od określonej daty, w określonej wysokości stanowi prawo nabyte osoby uprawnionej. Dokonywanie z urzędu zmian w prawomocnie ustalonych uprawnieniach podmiotów ubezpieczonych może wynikać tylko z generalnych zmian w zakresie prawa ubezpieczeń społecznych, co nie dotyczy zmiany w interpretacji lub wykładni przepisów.

Do pozbawienia prawa w innym przypadku może dojść tylko w drodze określonej procedurą ustawową, z pominięciem wszelkiej dowolności. Procedurę taką - na gruncie prawa ubezpieczeń społecznych przewiduje przepis art. 80 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, zgodnie z którym prawo do świadczeń może z urzędu ulec ponownemu ustaleniu tylko wówczas, gdy po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na to prawo.

W rozpoznawanym przypadku, powołując się tylko na swój błąd, Oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach pominął w zaskarżonej decyzji okres nauki wnioskodawcy, choć nie zostały ujawnione jakiegokolwiek nowe dowody lub okoliczności, istniejące przed wydaniem decyzji, które miałyby wpływ na jego prawo do świadczeń. Nie jest bowiem żadną nową okolicznością powzięcie przez organ rentowy wiadomości o tym, że błędnie interpretował prawo.

Sąd Apelacyjny, nie podzielając argumentów rewizji stwierdził, że błąd organu rentowego w interpretacji obowiązującego prawa, które przecież na gruncie przepisu art.

11 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników nie uległo zmianie, popełniony „na niekorzyść” Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie może być już w żaden sposób sprostowany, choć istotnie decyzja jest obiektywnie wadliwa.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 listopada 1996 r. Sąd Apelacyjny Sąd Pracy i Ubezpieczeń w Warszawie Wydział III ( sygn. akt III AU a 822 / 96, niepubl.) stwierdził, że ustalenia dotyczące prawomocnych decyzji organu rentowego, mogą być podważone tylko wtedy, gdy dowody lub okoliczności powołane w art. 80 ustawy istniały przed wydaniem zakwestionowanej decyzji i miały istotny wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość na podstawie przepisów prawa obowiązującego w dacie wydania tychże decyzji. Ten ograniczony zakres możliwości wznowienia postępowania przed organem rentowym ma na celu ochronę praw słuszenie nabytych. Do zasady praw słuszenie nabytych utrwalonej w orzecznictwie sądów ubezpieczeń społecznych, nawiązuje Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 25 czerwca 1995 r. sygn. II UZP 11/95 (OSNAPiUS z 1995 r., Nr 24, poz. 301).Wprawdzie uchwała to dotyczyła innego stanu faktycznego i prawnego, jednakże zasada ochrony praw słuszenie nabytych została uwzględniona przez Sąd Najwyższy jako jedna z przesłanek mająca istotny wpływ na stanowisko Sądu Najwyższego.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego zapadł na tle utraty mocy art.36 ustawy z dnia 26 lutego 1991 r. - Ustawa budżetowa na 1991r. (Dz. U. Nr 21, poz. 88 ze zm.) na podstawie obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 1994 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 266).Zdaniem Sądu Apelacyjnego utraty mocy tego przepisu nie może powodować ujemnych skutków wobec praw już wcześniej słuszenie nabytych.

Powołane orzecznictwo ujawnia rozbieżności w wykładni art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dotyczące warunków ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości.

Według jednego poglądu warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń lub ich wysokości nie jest ujawnienie nowych okoliczności, lecz takich, które istniały przed wydaniem decyzji, a nie zostały przez organ rentowy uwzględnione. Jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji organu rentowego o przyznaniu świadczenia okaże się, że decyzja ta jest błędna z uwagi na to, że osoba zainteresowana nie spełnia warunków określonych ustawą do nabycia prawa do tego świadczenia - to wówczas organ rentowy jest uprawniony do uchylenia lub zmiany błędnej decyzji i wydania decyzji zgodnej z prawem i rzeczywistym stanem sprawy.

Natomiast w świetle drugiego poglądu odmienna ocena dowodów, załączonych do wniosku rentowego, nie może stanowić podstawy do ponownej oceny prawa do świadczenia, ponieważ art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zezwala na takie działanie organowi rentowemu tylko w przypadku przedłożenia nowych dowodów lub ujawnienia okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich na aprobatę zasługuje pogląd, zgodnie z którym organ rentowy nie może wydać decyzji ustalającej ponownie prawo do świadczeń lub ich wysokości po uprawomocnieniu się decyzji, powołując się na odmienną ocenę dowodów załączonych do wniosku rentowego.

Z redakcji przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynika, że dopuszczalne jest ponowne ustalenie prawa do świadczeń, jeżeli zostaną ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do tego świadczenia.

Skoro ustawodawca posłużył się określeniem „ujawniono”, to niewątpliwie chodzi w tym przypadku o okoliczności nieznane organowi w chwili orzekania o prawie do świadczenia. Ujawnić bowiem można tylko to, co do tej pory nie było znane. A skoro tak, to jest oczywiste, iż odmienna ocena treści, dowodów załączonych do wniosku rentowego (np. zaświadczenia o stanie zdrowia dziecka), nie jest ujawnieniem okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji (te bowiem były znane organowi i stanowiły podstawę do wydania decyzji), a tym samym nie daje jakichkolwiek podstaw do ponownego ustalenia prawa do świadczenia.

Z tego względu sam fakt wszczęcia postępowania na podstawie odmiennej oceny dowodów, załączonych do wniosku rentowego, w sposób rażąco narusza art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a ponadto godzi w konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w sferze praw emerytalno-rentowych zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Natomiast w przypadku ekspektatyw praw podmiotowych ochrona ogranicza się do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy (por. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K. 14/91, OTK w 1992 r., cz.I, s.128, wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK. 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz.114, s.627-628, wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU Nr 5/1999, poz.100, s. 536).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych zapewnia szczególnie intensywną ochronę prawom do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a zwłaszcza praw emerytalno-rentowych. Szczególna ochrona tych praw pozostaje w ścisłym związku z zasadą wzajemności świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ubezpieczony bierze udział w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego, z którego wypłacane są świadczenia. Oczekuje on, że w razie zajścia określonych zdarzeń, uniemożliwiających mu działalność zarobkową, uzyska on określone przez prawo świadczenia.

System emerytalno-rentowy przed 1 stycznia 1999 r. obejmował również prawo do emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Wymienione świadczenie oparte było na zasadzie wzajemności i należało do świadczeń „wypracowanych” przez ubezpieczonego odpowiednio długim stażem ubezpieczenia, uprawniającym do przejścia na emeryturę bez względu na wiek. Ubezpieczony miał więc prawo oczekiwać, że w razie niemożności kontynuowania zatrudnienia z powodu konieczności opieki nad dzieckiem, w razie spełnienia przesłanek określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów i po złożeniu odpowiednio udokumentowanego wniosku, uzyska świadczenie emerytalne.

Ponowne ustalanie prawa do świadczenia po uprawomocnieniu się decyzji o jego przyznaniu stanowi ingerencję w sferę praw nabytych danej jednostki. Ingerencja taka jest oczywiście dopuszczalna, o ile znajduje wystarczające uzasadnienie w obowiązującym prawie. Jednakże stanowiące podstawę takiej ingerencji przepisy nie mogą podlegać, właśnie ze względu na konieczność ochrony praw nabytych, wykładni rozszerzającej.

W załączeniu przedkładam kopie niepublikowanych wyroków, a mianowicie:

1. dwóch wyroków Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 22 listopada 2002 r., sygn. akt III AUa 958/02 i III AUa 959/02,

2. wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 marca 1997 r., sygn. akt III AUa 793/96,

3. wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 listopada 1996 r. sygn. akt III AUa 822/96.

W związku z tym, że stosowanie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przedstawionym zakresie wywołało rozbieżności w orzecznictwie, a problematyka objęta wnioskiem dotyczy sfery praw obywatela, skierowanie w tej sprawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego uważam za konieczne.

Prof. dr Andrzej Zoll