

POSTANOWIENIE

Dnia 9 czerwca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)

Protokolant Grażyna Niedziałkowska

w sprawie z odwołania J. K.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

o emeryturę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 czerwca 2016 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego z dnia 10 marca 2016 r.,

"czy ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa strony przewidzianego w Art.1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.) stanowi podstawę do ponownego ustalenia prawa do świadczenia - w trybie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. 2013.1440 ze zm.)"

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny, postanowieniem z dnia 10 marca 2016 r., na podstawie art. 390 k.p.c., przedstawił Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości:

„Czy ostateczny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym stwierdzono naruszenie prawa strony przewidzianego w Art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie (Dz. U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 ze zm.) stanowi podstawę do ponownego ustalenia prawa do świadczenia - w trybie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz. U. 2013.1440 ze zm.)”.

W uzasadnieniu pytania Sąd Apelacyjny wskazał, że przedstawione zagadnienie prawne wyłoniło się w następującej sprawie:

Decyzją z dnia 5 września 2002 r., po wznowieniu postępowania w sprawie, organ rentowy uchylił poprzednio wydaną decyzję i odmówił wnioskodawcy J. K. prawa do wcześniejszej emerytury. Podstawą odmowy było uzyskanie dodatkowej dokumentacji medycznej, na podstawie której ustalono, że stwierdzone schorzenia dziecka nie są wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. Nr 28, poz. 149). Równocześnie od 1 września 2002 r. wstrzymano wypłatę świadczenia. Decyzja ta była przedmiotem weryfikacji przez organy odwoławcze (Sąd Okręgowy – w sprawie IV U .../02, a następnie Sąd Apelacyjny – w sprawie III AUa .../03), które dopuściły dowód z opinii biegłych lekarzy sądowych. Wykazał on, że stan zdrowia córki ubezpieczonego nie wymagał stałej opieki, a w rezultacie potwierdził brak przesłanek do wcześniejszej emerytury z tytułu opieki nad dzieckiem oraz „prawidłowość decyzji z 5 września 2002 r.” odmawiającej wnioskodawcy prawa do wcześniejszej emerytury (pierwotnie przyznanej decyzją z 29 października 2001 r.).

Postanowieniem z dnia 17 czerwca 2004 r. (w sprawie III UK 76/04) Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia kasacji J. K. – z braku podstaw wymienionych w art. 393 § 1 k.p.c.

Na skutek skargi J. K., Europejski Trybunał Praw Człowieka „wyrokiem z dnia 10 września 2013 roku (nr skargi - 1369172) uwzględnił skargę i przyznał

skarżącemu 10.000 EUR zadośćuczynienia. Wyrok Trybunału poprzedziła jednostronna deklaracja Rządu RP stwierdzająca naruszenie wobec skarżącego zasady proporcjonalności - w związku z pozbawieniem go prawa do wcześniejszej emerytury - oraz uznanie naruszenia Artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji Praw Człowieka”.

Decyzją z dnia 29 września 2014 r. organ rentowy zwrócił J. K. jego wniosek „o wznowienie postępowania w sprawie przywrócenia świadczenia”. Ubezpieczony złożył odwołanie od tej decyzji i pismo stanowiące uzupełnienie wniosku. Organ rentowy - decyzją z 2 grudnia 2014 r. (zaskarżoną w tej sprawie) –uchylił poprzednią decyzję i odmówił ponownego ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury. Jego zdaniem, brak podstaw do ponownego ustalenia prawa do świadczenia emerytalnego na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.; dalej jako ustawa o emeryturach i rentach z FUS), gdyż wyrok ETPCz z dnia 10 września 2013 r. nie stanowi nowego dowodu ani nie jest nową okolicznością istniejącą przed wydaniem decyzji z dnia 5 września 2002 r.

Sąd Apelacyjny wskazał, że Polska jest związana Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzoną w Paryżu z dnia 20 marca 1952 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.; dalej jako Konwencja) i wszystkie władze oraz organy państwowe, każdy w zakresie swych kompetencji, są zobowiązane (art. 9 Konstytucji RP) do przestrzegania tego zobowiązania (patrz szerzej: K. Skubiszewski, Konstytucyjne ujęcie stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego” - Państwo i Prawo 1987 nr 10; C. Mik, Międzynarodowe uwarunkowania konstytucyjnej regulacji praw człowieka (Problemy podstawowe), Państwo i Prawo 1990 r. nr 12, s. 38). Zaś zgodnie z art. 46 Konwencji, „wszystkie układające się strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”. Nie ulega wątpliwości, że zasada respektowania prawa międzynarodowego w porządku wewnętrznym dotyczy istotnego obszaru stosowania prawa przez sąd orzekający (patrz: postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 75/94). W danym przypadku sytuację dodatkowo egzemplifikuje to, że art. 1 Protokołu Nr 1

do Konwencji (dalej jako Protokół Nr 1) nie zawiera prawa do nabycia własności - przy całej złożoności i kontrowersyjności uznania prawa do emerytury jako „własność” w rozumieniu zdania drugiego art. 1 Protokołu Nr 1, jak i to, że na tej podstawie nie można żądać ustalenia prawa do emerytury (czy innego świadczenia ubezpieczeniowego). Zachodzi jednak konieczność respektowania przez sąd ubezpieczeniowy zasady rządów prawa, którą w tym wypadku należy trwale łączyć z prawem ustanowionym mocą Konwencji.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, należy więc przyjąć, że do pozbawienia prawa do emerytury mają zastosowanie ograniczenia z art. 1 Protokołu Nr 1. Inaczej mówiąc, wyrok ETPCz wiąże Rzeczpospolitą Polską, dlatego sąd ma obowiązek takiego zinterpretowania przepisów krajowych, aby możliwe było usunięcie skutków naruszenia prawa ubezpieczonego, zgodnie z zasadą „dobrego rządzenia”. „Niezwykle ważną kwestią jest przy tym ustalenie rzeczywiście niezbędnego zakresu oddziaływania orzeczenia ETPCz na wewnętrzny porządek prawny, w celu dokonania zmian w imię zapobieżenia przyszłym naruszeniom praw człowieka. Chodzi tu o ustalenie, do jakiego zakresu sytuacji odnosi się orzeczenie ETPCz (sytuacja kreowana przez prawo) po to, aby zmiany w prawie wewnętrznym dotyczyły zakresu zmian niezbędnych i adekwatnych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18.10.2004 r., P 8/04 OTK ZU 2004 nr 9, poz. 92).

Sąd zauważył także, że „wyrok” ETPCz z dnia 10 września 2013 r. odnosi się do indywidualnej sprawy J. K., ale rzutuje na ocenę przepisów dokonywaną przez sąd ubezpieczeń społecznych oraz takiego ich zastosowania, aby nie doprowadzić do naruszenia praw człowieka (art. 9 i art. 91 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, a także np. wyrok Sądu Najwyższego z 24 marca 2011 r., I UK 317/10) i ten problem stanowi istotę postawionego pytania prawnego.

Sąd wskazał, że już wyrok ETPCz w sprawie Moskal przeciwko Polsce spowodował zmianę praktyki stosowania art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2013 r., III UZP 5/12 i wyroki Sądu Najwyższego z 3 października 2012 r., III UK 146/11; z dnia 4 lipca 2012 r., III UK 132/11). Zaznaczył też, że jeżeli sąd krajowy w ramach przewidzianych przepisami ustawy ma możliwość orzekania w sprawie, w której wcześniej zapadł wyrok Trybunału, to jest on zobowiązany uwzględnić treść

Konwencji jako jedną z podstaw orzekania o takim znaczeniu, jakie nadał jej w odniesieniu do konkretnej sprawy Trybunał i podjąć działania w celu zrealizowania pozytywnych zobowiązań wynikających z naruszenia Konwencji, włącznie z przywróceniem skarżącemu sytuacji prawnej sprzed naruszenia tak dalece, jak tylko okaże się to możliwe. Sąd krajowy powinien zatem nie dopuścić do powtórnego naruszenia konwencji. Wskazówka ta dotyczy zwłaszcza takich spraw, których przedmiot wymaga zapewnienia ciągłej ochrony prawnej, a tym samym potrzeba poszanowania stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych czy też administracyjnych schodzi na dalszy plan. Granicę tego rodzaju prokonwencyjnego postępowania, oprócz ram prawnych ograniczających możliwość ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej, stanowią także niezmienione okoliczności sprawy, ich modyfikacja może bowiem prowadzić do uchylenia mocy wiążącej wyroku Trybunału (tak: w uzasadnieniu uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r., III CZP 16/10 i w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 75/94; z dnia 24 marca 2011 r., I UK 317/10). Sąd Najwyższy różnie wypowiadał się co do problemu oddziaływania wyroku ETPCz na prawomocnie ukończone postępowanie cywilne (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 października 2005 r., V CO 16/05 i z dnia 17 października 2009 r., I PZ 5/07). Praktyka orzecznicza na tle interpretacji i stosowania art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (ograniczonej stabilności decyzji rentowej) również nie jest jednolita (np. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 7 października 2009 r., III UK 38/09; z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03; z dnia 5 maja 2006 r., II UK 170/05; z dnia 4 kwietnia 2006 r., II UK 30/06; z dnia 4 listopada 2009 r., I UK 141 /09; z dnia 21 września 2010 r., II UK 94/09; z dnia 5 kwietnia 2011 r., III UK 91/10; z dnia 4 lipca 2012 r., III UK 132/11 oraz z dnia 3 października 2012 r., III UK 146/11). Ostatnio dominuje pogląd nakazujący ostrożność w stosowaniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS - z naciskiem na zakaz odmiennej oceny dowodów stanowiących podstawę decyzji ustalającej prawo do emerytury (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2003 r., III UZP 5/03 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11) oraz dość socjologiczne pojmowanie „nowości” dowodów i okoliczności uzasadniających ponowne ustalenie

prawa do wcześniejszej emerytury (por. uzasadnienie wyroków Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2012 r., III UK 132/11 oraz z dnia 3 października 2012 r., III UK 146/11). Wskazanie do ograniczonej wzruszalności decyzji rentowych niewątpliwie wynika z prokonwencyjnej wykładni art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz poszanowania wyroku ETPCz. Dlatego też pytanie o sposób działania „ostatecznego wyroku z dnia 10 września 2013 r. w sprawie J. K. przeciwko Polsce” wydaje się mieć rudymentarne znaczenie dla prawidłowej wykładni i stosowania art. 114 ust. 1 powyższej ustawy.

Sąd Apelacyjny zauważył, że najprostszym rozwiązaniem byłoby przyjąć, że wyrok Trybunału wywołuje skutek *erga omnes* i stanowi prejudykat w postępowaniu krajowym we wszystkich sprawach z zastosowaniem art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w których Polska była stroną (szeroko odwołując się od art. 46 Konwencji). Za poprawne - zdaniem Sądu Apelacyjnego - należy przyjąć stanowisko, że skoro przepis ten zawiera normy, których zastosowanie doprowadziło do naruszenia praw człowieka *in concreto*, to należy dokonać takiej wykładni tego przepisu, aby *pro futuro* została zachowana równowaga między interesem publicznym, przy równoczesnym przestrzeganiu zasady „dobrego rządzenia”.

Sąd przypomniał, że Trybunał w sprawie Moskał uznał decyzję o wznowieniu postępowania za bezprawną w oparciu o wyrażone kryteria związane z zasadą proporcjonalności. Zakładając, że sąd ubezpieczeń społecznych obowiązany byłby również – stosując art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS – bezpośrednio uwzględnić wyżej wymienione kryteria, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na następujące problemy sądowego stosowania prawa: po pierwsze; czy sąd ubezpieczeń społecznych uprawniony jest do samodzielnego stwierdzenia legalności („odmowy zastosowania”) czy też raczej „niekonstytucyjności” ustawowego przepisu (lub jego części) prawa ubezpieczeń społecznych przy orzekaniu o indywidualnym stosunku, wobec jego sprzeczności z art. 1 Protokołu Nr 1 lub bezpośredniego stosowania Konwencji – zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP (por. E. Łętowska. Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 19 października 2005 r., V CO 16/05), czy też sąd orzekający musi skorzystać z instytucji pytania prawnego - ustanowionej w art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32

ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 643, ze zm.); po drugie; czy tak „kreatywna interpretacja” art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie narusza zasady automatyzmu oraz ścisłego stosowania prawa ubezpieczeń społecznych wykluczającej dowolność w stosowaniu przepisów prawa ubezpieczeń społecznych; po trzecie; skoro art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest *lex specialis* do art. 145 k.p.a. i art. 401-403 k.p.c. oraz jest przepisem szczególnym zmierzającym do wzruszenia prawomocnej decyzji rentowej, to musi być tłumaczony w sposób ścisły i jednoznaczny; po czwarte, czy naruszenie przepisu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w postępowaniu przed organem rentowym stanowi przesłankę wzruszenia decyzji przez sąd ubezpieczeń społecznych; po piąte, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych nie mają zastosowania „zasady współżycia społecznego”.

Jako sprawę otwartą ocenił Sąd pytający wreszcie to, czy moc wiążąca wyroku ETPCz z 15 września 2009 r. dotyczy wyłącznie państwa (*in toto*), czy też tak jak normy Konwencji wnika on do polskiego porządku prawnego i wiąże sądy polskie jako prejudykat (argument z art. 417¹ § 1 k.c.). Obowiązek przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału, który wiąże sąd polski, stwierdzono w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2007 r., I PZ 5/07. Natomiast w uchwale z dnia 30 listopada 2010 r., III CZP 161/10, Sąd Najwyższy uznał, że ostateczny wyrok ETPCz, w którym stwierdzono, że „naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 ust 1 Konwencji, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego”. Zgoła przeciwny wniosek wysunąć można jednak z już cytowanego wyżej orzeczenia i stanowiska doktryny, w którym stwierdza się, że z art. 9 i 91 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji wynika, że to sąd polski powinien doprowadzić do stanu zgodnego w treścią wyroku ETPCz, który to wyrok wiąże sąd krajowy, a co najmniej wpływa na interpretację przepisów polskich także w sprawach stron niezwiązanych wyrokiem. Prezentowany jest w judykaturze również pogląd, że naruszenie Konwencji stanowi zarazem naruszenie prawa krajowego, tj. art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 listopada

2008 r., V CSK 271/08; z dnia 9 października 2009 r., I CK 150/02 oraz uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 maja 2009 r., III CZP 34/09).

Sąd Apelacyjny podkreślił, że organ rentowy w ramach postępowania wstępnego z wniosku o ponowne ustalenia powinien uczynić przede wszystkim przedmiotem badania to, czy wniosek oparto na jednej z ustawowych przyczyn wznowienia. W tym zakresie nie ma mowy o negatywnej ocenie zasadności wniosku, a jedynie chodzi o zakwalifikowanie zarzutów, na których oparty jest wniosek w aspekcie podstaw dopuszczalnych na mocy art. 114 ustawy co emeryturach i rentach z FUS czy art. 38a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych; jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.; dalej jako ustawa systemowa) w ramach nieuznania „nowych dowodów” lub „okoliczności”.

Sąd przypomniał także, że zgodnie z art. 272 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.; dalej p.p.s.a.), możliwe jest wznowienie postępowania w przypadkach, w których ETPCz orzekł o naruszeniu Konwencji. Zatem podstawę wznowienia z art. 272 § 3 p.p.s.a. niewątpliwie stanowiłoby orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych - gdyby sprawy ubezpieczeniowe nie zostały formalnie zakwalifikowane jako sprawy cywilne (art. 1 k.p.c.).

Zdaniem Sądu pytającego, należałoby przyjąć, że wyrok ETPCz stwierdzający naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji oraz przyznający zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji, zgodnie z jednostronną deklaracją Rządu, zobowiązuje sąd ubezpieczeń społecznych, a na etapie postępowania administracyjnego organ rentowy, do wszczęcia postępowania w sprawie ponownego ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury – na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w związku z art. 149 k.p.a. – celem zbadania okoliczności, czy wstrzymanie wypłaty i odmowa prawa do świadczenia nie jest dla świadczeniobiorcy ciężarem nadmiernym i nieproporcjonalnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zwraca się uwagę, że zagadnienie prawne stanowiące przedmiot pytania sądu drugiej instancji (art. 390 § 1 k.p.c.), choć powinno być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), musi jednak pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą, aby udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie ułatwiło sądowi odwoławczemu podjęcie decyzji jurysdykcyjnej co do istoty sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1998 r., III CZP 35/98, LEX nr 519292; z dnia 30 maja 2003 r., III CZP 30/03, LEX nr 109444; z dnia 25 czerwca 2008 r., III CZP 49/08, LEX nr 437197; z dnia 17 kwietnia 2009 r., III CZP 10/09, LEX nr 496383; z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 38/09, LEX nr 518116; z dnia 12 sierpnia 2009 r., II PZP 8/09, LEX nr 529760 i z dnia 22 października 2009 r., III CZP 75/09, LEX nr 532090).

Przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne nie pozostaje w bezpośrednim związku z problemami wymagającymi rozstrzygnięcia przy rozpoznawaniu środka odwoławczego. Nie nawiązuje ono bowiem w zasadniczej kwestii do sytuacji faktycznej i prawnej, jaka wystąpiła w sprawie. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w analizowanej sprawie nie mamy do czynienia z wyrokiem ETPCz, ale z decyzją wydaną na podstawie art. 37 ust. 1 pkt c Konwencji (skarga nr 2981/05). Zgodnie z powołanym przepisem, Trybunał może w każdej fazie postępowania zdecydować o skreśleniu skargi z listy spraw, jeżeli okoliczności prowadzą do wniosku, że z jakiegokolwiek innej przyczyny ustalonej przez Trybunał nie jest uzasadnione dalsze rozpatrywanie sprawy. Za taką przyczynę Trybunał uznał złożoną przez Rząd RP deklarację stwierdzającą naruszenie wobec skarżącego zasady proporcjonalności w związku z pozbawieniem go prawa do wcześniejszej emerytury oraz uznanie naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do

Konwencji. W deklaracji tej Rząd RP zaproponował zapłatę 10.000 EURO tytułem wyrównania wszystkich szkód majątkowych i niemajątkowych oraz pokrycia kosztów, na co skarżący nie wyraził zgody. Mimo to, Trybunał zdecydował – powołując się na dotychczasowe orzecznictwo – skreślić skargę z listy spraw i nie prowadzić dalszego postępowania. W związku z tym należy stwierdzić, że zagadnienie prawne sformułowane w pytaniu – o możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczenia w trybie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS po ostatecznym wyroku ETPCz, w którym stwierdzono naruszenie prawa strony przewidzianego w art. 1 Protokołu Nr 1, nie występuje w niniejszej sprawie.

II.

W polskim systemie prawnym dopuszczalność wznowienia postępowania wskutek rozstrzygnięć ETPCz została uregulowana różnie, przy czym – generalnie rzecz ujmując – przy wprowadzaniu tego typu regulacji, uwzględniano wnioski płynące z orzecznictwa ETPCz, w którym rozważana była kwestia, na ile w określonych kategoriach spraw dopuszczalność wznowienia postępowania powinna znajdować pierwszeństwo przed zasadą *res iudicata*. Potrzeba uznania konieczności wznowienia postępowania została dość szybko zauważona przez polskiego prawodawcę, który wprowadził do Kodeksu postępowania karnego art. 540 § 3. Później podobną regulację wprowadzono do regulacji dotyczących postępowania sądowno-administracyjnego w art. 272 § 3 p.p.s.a. W obu przypadkach mowa jest o wznowieniu postępowania wskutek rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na mocy umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską. Nie ma natomiast podobnych unormowań w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, ustawie systemowej czy w Kodeksie postępowania administracyjnego. Podobnie rzecz się przedstawia w postępowaniu cywilnym, które nie przewiduje takiej podstawy wznowienia postępowania. Na ten aspekt powołał się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 listopada 2010 r., III CZP 16/10 (OSNC 2011 nr 4, poz. 38), zajmując stanowisko, że ostateczny wyrok ETPCz, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 ust. 1

Konwencji, nie stanowi podstawy wznowienia postępowania cywilnego, podkreślając przy tym również, że z Konwencji nie wynika bezwzględna konieczność wznowienia postępowania w razie wydania takiego wyroku, gdyż ustawodawcom krajowym pozostawiono w tym zakresie swobodny wybór. W uzasadnieniu przytoczonej wyżej uchwały zauważono, że niezależnie od treści wyroku Trybunału, może niekiedy wystąpić podstawa wznowienia przewidziana w art. 401 k.p.c. (ewentualnie w związku z art. 408 k.p.c.). W takim wypadku, jeżeli nawet okoliczności te doprowadziły do uchybienia procesowego, które zostało wytknięte Polsce jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, podstawa wznowienia postępowania ma jednak charakter autonomiczny i nie polega na tym, że Trybunał wydał korzystne dla skarżącego orzeczenie. O istnieniu podstawy wznowienia przesądzałoby to, że przyczyny, dla których Trybunał stwierdził naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, spowodowały jednocześnie nieważność postępowania.

Nie sposób nie zauważyć, że pogląd ten pozostaje w opozycji do poglądów niektórych przedstawicieli doktryny, który wyrażają zapatrywanie, że obowiązkiem państwa na gruncie każdego wyroku stwierdzającego naruszenie Konwencji jest nie tylko wypłata zasądzzonego zadośćuczynienia, ale także doprowadzenie do zaprzestania naruszenia i usunięcie jego skutków. W ich ocenie, najpełniejszym sposobem wykonania orzeczenia w wymiarze indywidualnym (w odniesieniu do konkretnej sprawy skarżącego) jest więc restytucja stanu sprzed naruszenia.

Perspektywa wyznaczana treścią Konwencji pozwala na rozważanie dopuszczalności (konieczności) wznowienia postępowania przede wszystkim w kontekście jej art. 46 (tak też uczynił Sąd Najwyższy w sprawie III CZP 16/10). Dotyczy on mocy obowiązującej oraz wykonania wyroków ETPCz. Tymczasem w analizowanej sprawie, postępowanie wnioskodawcy zakończyło się decyzją Trybunału o skreśleniu sprawy z listy skarg z powodu zaakceptowania tzw. jednostronnej deklaracji rządu. Skreślenie sprawy z listy skarg z powodu zaakceptowania tzw. jednostronnej deklaracji rządu zostało wprowadzone do praktyki orzeczniczej dopiero w 2005 r. W sprawie *Tashin Acar przeciwko Turcji* (wyrok z dnia 6 maja 2003 r., skarga nr 26307/95, pkt 74-79) Wielka Izba Trybunału zaaprobowała dopuszczalność skreślenia sprawy z listy skarg na podstawie art. 37

ust. 1 lit c Konwencji, po złożeniu jednostronnej deklaracji rządu przyznającej naruszenie Konwencji nawet wówczas, gdy skarżący sprzeciwił się podjęciu takiej decyzji. W praktyce, podobnie jak w przypadku ugód, wydanie decyzji o skreśleniu skargi z listy spraw z tego powodu ma miejsce głównie w przypadku naruszeń zidentyfikowanych jako „systemowe”, a zatem ujawniających powtarzający się w skargach problem z faktycznym przestrzeganiem standardów konwencyjnych (tak też jest w analizowanej sprawie). Regułą jest, że do przyjęcia jednostronnej deklaracji dochodzi wtedy, gdy negocjacje ugodowe nie zakończyły się sukcesem, a rząd podtrzymuje wolę wypłaty skarżącemu kwoty pieniężnej tytułem zadośćuczynienia lub odszkodowania. Konwencja nie reguluje jednak wprost mocy wiążącej takiej decyzji wobec pozwanego państwa i jego organów. Ponadto inaczej, aniżeli w przypadku zatwierdzenia ugody, wykonanie decyzji wydanej w tym trybie nie podlega nadzorowi Komitetu Ministrów Rady Europy. Jedyną sankcją wobec państwa za niewywiązanie się z zaaprobowanego przez Trybunał zobowiązania, wyrażoną wprost w Konwencji, jest przewidziana w art. 37 ust. 2 możliwość ponownego wpisania skargi na listę spraw (por. M. Wąsek-Wiaderek, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i Trybunałów Europejskich*, Lublin 2012, s. 369).

W niniejszej sprawie rozważana jest możliwość ponownego ustalenia prawa do świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, „odebranego” na skutek uprzedniego wzruszenia prawomocnej decyzji organu rentowego (w oparciu o ten sam przepis). Jednocześnie jest to jedna z wielu analogicznych spraw zawisłych (zakończonych) przed ETPCz, których okoliczności związane z podnoszonymi zarzutami naruszenia Konwencji bazują na wyroku Trybunału z dnia 15 września 2009 r. nr 10373/05 w sprawie Moskal przeciwko Polsce. W sprawie tej uznano, że miało miejsce naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji ze względu na niezachowanie sprawiedliwej równowagi pomiędzy wymogami powszechnego interesu społeczeństwa i wymaganiami ochrony podstawowych praw jednostki wyrażające się nadmiernym obciążeniem nałożonym na skarżącą, która na skutek pozbawienia „z dnia na dzień” prawa do emerytury z tytułu opieki nad chorym dzieckiem pozbawiona została jedyne źródła utrzymania i znalazła się w trudnej sytuacji życiowej

(z uwagi na wiek i zamieszkiwanie w regionie dotkniętym wysokim bezrobociem podjęcie zatrudnienia było znacznie utrudnione), przy uznaniu, że błąd organu rentowego (przyznającego świadczenie, do którego prawo nie powstało) nie został przez nią spowodowany.

Z punktu widzenia wykładni przepisów prawa krajowego wyrok w sprawie Moskal nie podważa samej instytucji ponownego ustalenia prawa do świadczenia (art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS) celem zweryfikowania prawa do świadczenia, bowiem Trybunał uznał, że „(...) nie powinno się odmawiać organom władzy publicznej możliwości naprawienia swych błędów, nawet tych, które wynikają z własnych zaniedbań takich organów. Przyjęcie innego wniosku byłoby sprzeczne z doktryną bezpodstawnego wzbogacenia się. Byłoby to także nieuczciwe względem innych osób korzystających z systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności tych osób, którym odmówiono przyznania świadczenia wobec niespełnienia przez te osoby wymogów ustawowych. Wreszcie, sprowadzałoby się to do usankcjonowania niewłaściwej alokacji rzadkich zasobów publicznych, co samo w sobie byłoby sprzeczne z interesem publicznym.” Natomiast jego sprzeciw wzbudziło to, „(...) iż opóźnienie z jakim władze zweryfikowały dokumentację skarżącej było relatywnie duże. Decyzja z 2001 r. była w mocy przez 10 miesięcy zanim władze zdały sobie sprawę z popełnionego przez nie błędu. Z drugiej strony, skoro tylko błąd został wykryty, wydano stosunkowo szybko decyzję wstrzymującą wypłatę świadczenia ze skutkiem natychmiastowym”. Tymczasem wedle Trybunału, pożądaną jest, „(..) aby władze publiczne działały z najwyższą starannością, w szczególności podczas rozstrzygania spraw o zasadniczym znaczeniu dla jednostek, takich jak świadczenia i inne prawa własności. W niniejszej sprawie Trybunał uznaje, iż władze, odkrywszy swój błąd, nie wywiązały się ze swojego obowiązku niezwłocznego działania w sposób odpowiedni i zgodny z zasadą dobrego rządzenia”. Sprawilo to, że „(...) w rezultacie zakwestionowanego środka, skarżąca praktycznie z dnia na dzień stanęła wobec faktu całkowitej utraty swojej wcześniejszej emerytury, która stanowiła jej jedyne źródło przychodu. Ponadto, Trybunał jest świadomy potencjalnego ryzyka, iż, mając na uwadze jej wiek oraz rzeczywistość ekonomiczną w kraju, zwłaszcza w słabo rozwiniętym województwie podkarpackim,

skarżąca może mieć znaczącą trudność w znalezieniu nowego zatrudnienia”, a błąd władz „pozostawił skarżącą z 50% jej spodziewanego przychodu, w dodatku była ona w stanie uzyskać nowe świadczenie dopiero po trwającym trzy lata postępowaniu”. Biorąc to pod uwagę, Trybunał uznał, że nie została zachowana równowaga pomiędzy wymogami leżącymi w interesie powszechnym a wymogami ochrony praw podstawowych jednostki oraz że ciężar nałożony na skarżącą był nadmierny, co spowodowało, że doszło do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie stoi na stanowisku, że uzyskane przez jednostkę orzeczenie ETPCz (wyroku, decyzji), którego przedmiotem jest naruszenie art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji, nie jest autonomiczną przesłanką uzasadniającą ponowne ustalenie prawa do świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, zgodnie z którym 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. Tak określona podstawa „wznowieniowa” skupia się na merytorycznej (materialnoprawnej) wadliwości decyzji w konfrontacji z nowymi dowodami lub ujawnionymi okolicznościami. O ile więc samo otwarcie możliwości powtórzenia postępowania w przedmiocie prawa do świadczenia wynika z nowych dowodów i ujawnionych okoliczności, o tyle ich ocena następuje na podstawie odpowiednich przepisów określających warunki nabycia prawa do świadczenia. W istocie więc jeśli mówić o naprawie stwierdzonego naruszenia Konwencji, to miałoby być nią nie tyle samo „wznowienie” postępowania, co merytoryczna zmiana uprzedniej decyzji. W takim zaś przypadku wypowiedź ETPCz jako międzynarodowego sądu powołanego do kontroli wywiązywania się przez sygnatariuszy Konwencji z obowiązków z niej wynikających pełniłaby rolę prejudykatu przesądzającego o „nieutrącalności” wadliwie przyznanego prawa, taki zaś skutek nie wynika z porządku krajowego, który nie przewiduje mocy wiążącej orzeczeń tego organu w procesie stosowania prawa materialnego i jego wykładni. Co więcej, kontrola dokonywana przez ETPCz sama przez się nie odnosi się do oceny wewnętrznego

porządku prawnego państwa, które dopuściło się naruszenia, lecz do faktu naruszenia praw człowieka wobec konkretnej osoby. Nie jest więc kontrolą dotyczącą oceny przepisów czy norm składających się na ten porządek. Obejmuje natomiast badanie faktu naruszenia praw i wolności człowieka, a więc praw podmiotowych. Z dokonanej w ten sposób kontroli może jednak wynikać, że wewnętrzny porządek prawny zawiera normy, których stosowanie doprowadziło do naruszenia praw człowieka *in concreto* w wypadku ocenianym przez ETPCz, a także (choć ta kwestia pozostaje poza ramami orzeczenia ETPCz), których zastosowanie *pro futuro* może prowadzić do takich naruszeń. Jednakże rozważenie zakresu, adekwatności, konieczności i proporcjonalności przedsięwziętych środków (w zakresie zmiany przepisów prawa, stosowania prawa, włącznie z interpretacją) jest sprawą wewnętrzną, w której ocena należy do władz poszczególnych państw, jego sądów, trybunałów, legislatyw (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2004 r., P 8/04, OTK-A 2004 nr 9, poz. 92). Nie może być zatem mowy o związaniu orzeczeniem ETPCz sprowadzającym się do wymuszenia na organie stosującym prawo reasumpcji rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Innymi słowy, orzeczenie to nie wnika do krajowego porządku prawnego jako instrument prowadzący do zmiany prawomocnej decyzji.

Nie można natomiast negować oddziaływania orzecznictwa ETPCz na sposób rozmiennia przepisów krajowych. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 listopada 2008 r., V CSK 271/08 (OSNC-ZD 2009, nr C, poz. 78) trafnie podkreślił, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Konwencja o ochronie praw człowieka stanowi część polskiego porządku prawnego, została bowiem przez Rzeczpospolitą Polską ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (zob. art. 1 ustawy z dnia 2 października 1992 r. o ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. Nr 85, poz. 427 oraz oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r., Dz.U. Nr 61, poz. 285). Postanowienia Konwencji mogą zatem stanowić nie tylko wskazówkę interpretacyjną przy wykładni przepisów prawa wewnętrznego, ale i bezpośrednią

podstawę rozstrzygnięć organów krajowych, jeżeli pozwala na to ich charakter. Konwencja o ochronie praw człowieka ma przy tym pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z Konwencją (art. 91 ust. 2 Konstytucji). Dalej idąc, wykładnia ETPCz przepisów Konwencji wytycza kierunki i granice ochrony praw jednostki, których nie mogą pomijać organy stosujące prawo krajowe. Dostrzegł to Sąd Najwyższy, bowiem po wyroku w sprawie Moskal w jego judykaturze wypracowano stanowisko, zgodnie z którym weryfikacja legalności ponownego ustalenia prawa do świadczenia na podstawie art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS powinna być dokonywana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wynikającej z powyższego wyroku ETPCz (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 września 2010 r., III UK 94/09 LEX nr 621346; z dnia 24 marca 2011 r., I UK 317/10, OSNP 2012 nr 7-8, poz. 101; z dnia 9 stycznia 2012 r., III UK 223/10, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 272; z dnia 24 maja 2012 r., II UK 264/11, LEX nr 1227968; z dnia 3 października 2012 r., III UK 146/11, OSNP 2013 nr 15-16, poz. 191 oraz uchwałę z dnia 15 stycznia 2013 r., III UZP 5/12, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 288). Zauważył to także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 stycznia 2013 r., III UZP 5/12 (OSNP 2013 nr 23-24, poz. 288), podkreślając przy tym, że także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11 (OTK-A 2012 nr 2, poz. 16) i odzwierciedlająca go wykładnia doprowadziły do sformułowania dodatkowych kryteriów ograniczających wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych przez wyodrębnienie nowej pozaustawowej przesłanki weryfikacji świadczeń przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. Jednakże w rzeczywistości nie tyle chodzi o przesłankę (podstawę) „wznowienia” postępowania (podstawę wszczęcia postępowania w przedmiocie ponownego ustalenia prawa do świadczenia) co o przesłankę wzruszenia uprzedniej, prawomocnej decyzji. Trzeba bowiem odróżnić możliwość wszczęcia postępowania na podstawie przesłanek określonych w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS od rozstrzygnięcia (po raz kolejny) co do istoty sprawy (o prawie) na skutek wdrożenia tej procedury. Inaczej rzecz ujmując, wszczęcie tego postępowania uzależnione jest od przesłanek wskazanych w tym przepisie – nowych dowodów i ujawnionych okoliczności mających wpływ na prawo do świadczenia (czyli takich, które należy wziąć pod uwagę), natomiast o

wzruszeniu prawomocnej decyzji decyduje ich ocena w kontekście przepisów określających warunki prawa do świadczenia.

Należy w tym miejscu podkreślić, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, warunkiem ponownego ustalenia prawa do świadczeń na podstawie tego przepisu nie jest ujawnienie nowych okoliczności, lecz takich, które istniały przed wydaniem decyzji, a - jako nieznane - nie zostały przez organ rentowy uwzględnione (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 sierpnia 1999 r., II UKN 231/99 – OSNAPiUS 2000 nr 19, poz. 734; z dnia 12 stycznia 2001 r. II UKN 182/00, OSNAPUS 2002 nr 17, poz. 419). Nie muszą to być okoliczności, na które osoba ubiegająca się o świadczenia nie mogła powołać się w poprzednim postępowaniu. Decyzja w sprawie świadczeń nie ma charakteru ostatecznego, gdyż w przeciwnym wypadku zainteresowany nie mógłby ubiegać się o świadczenia, których poprzednio mu odmówiono, jeżeli w wyniku błędu, zaniedbania lub nieznajomości przepisów nie powołał się na okoliczności uprawniające go do świadczenia (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 28 stycznia 2004 r., II UK 228/03, OSNP 2004 nr 19, poz. 34; z dnia 27 kwietnia 2004 r., II UK 289/03, LEX nr 970137). Chodzi więc o takie sytuacje, w których doszło do wydania decyzji nieuwzględniającej bądź błędnie uwzględniającej te okoliczności (istniejące przed wydaniem decyzji), które wpłynęły na wadliwe nabycie prawa do świadczenia lub przyczyniły się do nieuzasadnionej odmowy przyznania świadczenia (por. komentarz do art. 114 [w:] K. Antonów (red.), M. Bartnicki, B. Suchacki, Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2009). Przesłanka w postaci „ujawnionych okoliczności” dotyczy uchybień organu rentowego popełnionych na etapie stosowania prawa materialnego lub w trakcie podejmowania określonych czynności postępowania administracyjnego mających wpływ na wydanie wadliwych decyzji w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 26 lipca 2013 r., III UK 145/12, LEX nr 1408199 oraz z dnia 8 października 2010 r., I UK 113/10, LEX nr 694229).

Skoro podstawę wszczęcia postępowania „wznowieniowego” w oparciu o art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stanowią ujawnione okoliczności w przedstawionym wyżej rozumieniu, to za takie należy uznać okoliczności związane z niezachowaniem zasady proporcjonalności przy ingerencji w prawo

własności, pod warunkiem, że zostały one stwierdzone w wyroku ETPCz lub przyznane przez rząd w postępowaniu zakończonym decyzją. W przypadku wyroku, w kontekście art. 46 Konwencji, z jego mocy wiążącej wynika, że państwo nie może negować tego, że do naruszenia art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji rzeczywiście doszło w sposób w nim określony. Z kolei jednostronna deklaracja rządu jest „przyznaniem” takiego naruszenia. W obu przypadkach postępowanie przed Trybunałem prowadzi do ujawnienia okoliczności, które - w kontekście zasady proporcjonalności - mogą mieć wpływ na prawo do świadczenia.

W konkluzji, zaaprobowana w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego weryfikacja legalności ponownego ustalenia prawa do świadczenia w oparciu o kryteria wypracowane w orzecznictwie ETPCz oraz szerokie ujęcie przesłanek ponownego ustalenia prawa do świadczenia prowadzi do wniosku, że jeśli przy wydaniu decyzji „odbierającej” prawo do świadczenia nie uwzględniono zasady proporcjonalności, co ujawniło postępowanie przed ETPCz, to spełnia się przesłanka z art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Otwarcie drogi do ponownego ustalenia prawa do świadczenia pozwala z kolei na ocenę skutków naruszenia zasady proporcjonalności i właściwego sposobu ich usunięcia. W konsekwencji dopiero na tym etapie dochodzi do rozważenia, czy właściwym środkiem naprawczym jest słuszne zadośćuczynienie, a przeciwnym razie czy powrót do stanu sprzed naruszenia Konwencji jest możliwy na podstawie przepisów krajowych.

Artykuł 46 ust. 1 Konwencji nakłada na państwa – strony Konwencji obowiązek przestrzegania ostatecznego wyroku ETPCz we wszystkich sprawach, w których są stronami. Omawiany obowiązek obejmuje: zakaz kwestionowania stwierdzonego przez ETPCz naruszenia praw podmiotowych oraz nakaz podjęcia pozytywnych działań w celu wykonania wyroku. W związku z treścią art. 41 Konwencji po stronie pozwanego państwa powstają między innymi następujące obowiązki: a) zakończenia naruszenia; b) *restitutio in integrum*; c) zapobieżenia wystąpieniu takiego samego lub podobnego naruszenia; d) odszkodowania albo zadośćuczynienia (A. Wróbel, uwaga 37 do art. 46, [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 385 i powołana tam literatura). W tym

kontekście podkreśla się, że „na państwie każdorazowo spoczywa więc obowiązek rozważenia, czy w danej sprawie restytucja jest możliwa i czy najodpowiedniejszą jej formą jest wznowienie postępowania oraz jakie wartości stoją mu ewentualnie na przeszkodzie” (A. Paprocka, Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. III CZP 16/10, Państwo i Prawo 2011 nr 7-8, s. 156 i powołana tam literatura; W. Hermeliński, B. Nita, Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka poprzez wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania, Palestra 2010 nr 11-12, s. 38 i n.).

Przed wszystkim pamiętać należy, że *restitutio in integrum* oznaczałoby „nieutralność” świadczenia, do którego prawo nigdy nie powstało. Zasadnicze zatem wątpliwości budzi możliwość jego finansowania z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego kapitał w pewnym uproszeniu stanowią środki zgromadzone przez przyszłych jego beneficjentów i przeznaczone na świadczenia dla osób spełniających określone prawem warunki. Jest to ważki argument za tym, że uwzględnienie przy ponownym ustaleniu prawa do świadczenia stanowiska ETPCz wyrażonego w rozstrzygnięciu wydanym w indywidualnej sprawie prowadzi do zastosowania kryteriów dotyczących zasady proporcjonalności, nie kreuje natomiast absolutnego obowiązku naprawienia uszczerbku przez *restitutio in integrum*. W orzecznictwie ETPCz ocena zachowania zasady proporcjonalności polega na zbadaniu, czy decyzja o naprawieniu omyłki przez odebranie emerytury zachowała sprawiedliwą równowagę pomiędzy odnośnym interesem publicznym a prawami majątkowymi jednostki a za rozstrzygające należy uznać „indywidualne okoliczności skarżącego w danej sprawie”, w szczególności ubieganie się o emeryturę w dobrej wierze, stanowienie przez emeryturę jedyne go dochodu oraz ustalenie, że jej nagłe odebranie nakładało na skarżących nadmierne obciążenie, gdyż zostawali pozbawieni wszelkich środków do życia lub perspektyw szybkiego znalezienia nowej pracy. W decyzjach nieuwzględniających skarg ETPCz powoływał się na okoliczności, których wystąpienie powodowało ocenę, że „odebranie emerytury” nie naruszało zasady proporcjonalności. Dotyczy to sytuacji, gdy skarżący po uzyskaniu emerytury nie zrezygnowali z zatrudnienia (mieli inne źródło dochodów, na przykład prowadzili własną działalność gospodarczą) lub podjęli je u tego samego pracodawcy niezwłocznie po wydaniu decyzji o odebraniu

prawa do emerytury, a więc nie zostali pozostawieni bez środków do życia lub pozbawieni perspektywy na znalezienie nowego zatrudnienia albo gdy do wniosku o przyznanie emerytury przedłożyli sfałszowane zaświadczenie lekarskie, choćby nie można im było przypisać złej wiary (decyzje ETPCz: z dnia 10 września 2013 r., skarga nr 38459/03, w sprawie Lewandowski i inni przeciwko Polsce, LEX nr 1219716; z dnia 15 października 2013 r., skarga nr 967/06, w sprawie Maciejczyk przeciwko Polsce, LEX nr 1383350; z dnia 15 października 2013 r., skarga nr 11867/07, w sprawie Ratkowska przeciwko Polsce, LEX nr 1383346; z dnia 15 października 2013 r., skarga nr 29995/05, w sprawie Mazur przeciwko Polsce, LEX nr 1383347; z dnia 15 października 2013 r., skarga nr 35766/05, w sprawie Idzik przeciwko Polsce, LEX nr 1383348; z dnia 26 listopada 2013 r., skarga nr 12509/05, w sprawie Szałda przeciwko Polsce, LEX nr 1403580; z dnia 26 listopada 2013 r., skarga nr 21490/04, w sprawie Strycharz przeciwko Polsce, LEX nr 1403581; z dnia 26 listopada 2013 r., skarga nr 38902/12, w sprawie Skiba przeciwko Polsce, LEX nr 1403583; z dnia 5 grudnia 2013 r., skarga nr 342/05, w sprawie Smoła przeciwko Polsce, LEX nr 1412456; z dnia 5 grudnia 2013 r., skarga nr 1798/05, w sprawie Rudolf przeciwko Polsce, LEX nr 1412452 oraz z dnia 5 grudnia 2013 r., skarga nr 35547/04, w sprawie Mleczek przeciwko Polsce, LEX nr 1412457). Wystąpienie tego rodzaju okoliczności - w zależności od ich wagi, nasilenia, czasu trwania - powinno być uwzględniane przy ocenie, czy przyznanie słusznego zadośćuczynienia przez ETPCz w całości spełniło funkcję kompensacyjną w związku z naruszeniem Konwencji.

Zważywszy na różny stopień uszczerbku poniesionego przez jednostkę na skutek zastosowanej ingerencji w prawo własności – uzależniony od możliwości zaadaptowania się do zmienionych warunków życiowych – można uznać, że zasądzone (albo zadeklarowane) słuszne zadośćuczynienie tylko w niektórych (wyjątkowych) przypadkach nie spełni w całości swojej kompensacyjnej funkcji, tzn. wtedy gdy konsekwencje wynikające z naruszenia praw podmiotowych mają charakter nieodwracalny („dożywotni”). W takiej sytuacji można uznać, że restytucja naturalna będzie miała oparcie także w porządku krajowym.

Przepis art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach nie przewiduje *expressis verbis* czasowego ograniczenia możliwości wzruszenia prawomocnych

decyzji przyznających (deklaratywnie) prawo do świadczenia, jednak wynikające z zasady proporcjonalności dodatkowe kryteria ograniczające tę wzruszalność, znajdujące także potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i ETPCz, mogą *in concreto* prowadzić do oceny, że nowe dowody lub ujawnione okoliczności nie mają wpływu na prawo do świadczenia. W przywołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., K 5/11, wskazano, że art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, 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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wzruszalność decyzji emerytalno-rentowych jest instrumentem pozwalającym na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Zaznaczono jednak, że niezbędne jest 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. Należy zauważyć, że w przypadku nieobowiązującego już art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS krytyce poddane zostało przerzucenie przez ustawodawcę skutków wadliwego działania organów rentowych na jednostkę: „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”. Spostrzeżenie to ma uniwersalne znaczenie w każdym przypadku wzruszenia prawomocnej decyzji przyznającej prawo do świadczenia, którego jednym z warunków jest zmiana statusu pracownika na status emeryta. Niewątpliwie dlatego Trybunał Konstytucyjny w omawianym wyroku dostrzegł ścisły związek między art. 114 ust. 1a i art. 114 ust. 1 powyższej ustawy i choć stwierdził, że ocena konstytucyjności art. 114 ust. 1 wykracza poza jego ocenę, to zwrócił uwagę na sformułowane w wyroku Sądu Najwyższego z 21 września 2010 r.,

III UK 94/09, kryteria ograniczające wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, uznając, że powinny one znaleźć bezpośredni wyraz w ustawie. Uprawnia to do wniosku, że sformułowanie: „mają wpływ na prawo do świadczeń” (art. 114 ust. 1) nie jest prostym odniesieniem do przesłanek nabycia prawa do świadczenia. Z tej konstatacji wynika potrzeba jego zgodnej z konstytucyjnymi standardami wykładni, przekładającej się na stwierdzenie, że mieści się w nim jeszcze jeden element oceniany z perspektywy dopuszczalności wzruszenia prawomocnej decyzji w aspekcie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przy wyważeniu – w kontekście zasady proporcjonalności – wartości przemawiających za utrzymaniem możliwości weryfikacji decyzji w każdym czasie oraz wartości skłaniających do utrzymania w obrocie prawnym błędnej decyzji rentowej, podjętej wyłącznie ze względu na zaniedbania organu rentowego (art. 2 Konstytucji RP). Zatem wykładnia sformułowania: „mają wpływ na prawo do świadczeń” (tak jak w przywołanych wyżej wyrokach Sądu Najwyższego: III UK 94/09, I UK 317/10, III UK 223/10, II UK 264/11, III UK 146/11) powinna uwzględniać, że obywatel, który swym zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynił się do sformułowania błędnych ocen, i który opierając się na dokonanej przez organ władzy publicznej ocenie przesłanek nabycia prawa i działając w zaufaniu do dokonanej oceny, podjął istotne decyzje życiowe (np. rezygnacja z zatrudnienia), nie może wpaść w „pułapkę prawną”, jaką w jego sytuacji stanowią następstwa niestaranności działania i labilności decyzyjnej organu rentowego drastycznie odbijające się na jego sytuacji życiowej. O ile zatem potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjność art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS wynikała z wykreowania przez ten przepis instrumentu do nieograniczonej żadnym warunkiem weryfikacji decyzji przyznających prawo do świadczenia, o tyle prokonstytucyjna wykładnia użytego w art. 114 ust. 1 tej ustawy zwrotu „mają wpływ na prawo do świadczeń” musi zakładać granicę, poza którą nowe dowody czy ujawnione okoliczności przestają mieć wpływ na prawo do świadczenia. Granicę tę wyznacza nieodwracalność skutków wadliwej decyzji o przyznaniu prawa do świadczenia, gdy na skutek błędu organu rentowego doszło do wyeliminowania jednostki z rynku pracy, prowadzącego do unicestwienia prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego

na wypadek ziszczenia się jednego z ryzyk (wiek, niezdolność do pracy). Zwykle będzie to miało miejsce w przypadku wieloletniego pobierania świadczenia, gdy ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności podjęcie aktywności zawodowej po „odebraniu” świadczenia jest iluzoryczne czy wręcz niemożliwe. Chodzi więc o takie konsekwencje popełnionych przez organ rentowy błędów, które „dożywotnio” postawią obywatela w obliczu braku podstaw egzystencji.

Ze względu na przedstawione na wstępie rozważania Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały rozstrzygającej przedstawione zagadnienie prawne.

kc