

Wprowadzenie

Zagadnienie wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych wymagało opracowania z kilku powodów.

Po pierwsze, zakres obowiązkowych ubezpieczeń: emerytalnego i rentowych, w zreformowanym systemie repartycyjnym, obejmuje ogół osób osiągających dochód z tytułu zatrudnienia lub prowadzenia pozarolniczej działalności. Zagwarantowanie tak znacznej części społeczeństwa dochodów w sytuacji osiągnięcia wieku emerytalnego, niezdolności do pracy oraz śmierci żywiciela stanowi jeden z istotniejszych społecznych problemów prawnych. Zapewnienie ubezpieczonym realizacji nabytych uprawnień emerytalno-rentowych wymaga stworzenia określonego systemu gwarancji prawidłowości przyznania świadczeń¹. Spośród gwarancji formalnoprawnych szczególna rola przypada instytucji wzruszalności prawomocnych rozstrzygnięć organów rentowych w przypadkach określonych zmian w prawie do świadczeń emerytalno-rentowych.

Po drugie, w konsekwencji praktykowanego w latach 70. XX w. tzw. wysyłania na rentę, w warunkach narastającego, ukrytego bezrobocia², wzrosła liczba osób korzystających z renty z tytułu niezdolności do pracy (inwalidztwa)³. Kolejne nowelizacje oraz projekty zmian prawa emerytalno-rentowego miały na celu wprowadzenie lub usprawnienie mechanizmów prawnych mających ograniczyć tę znaczną liczbę rencistów poprzez między innymi bardziej rygorystyczne orzecznictwo o niezdolności do pracy, bieżącą kontrolę trwania niezdolności do pracy oraz zniesienie pojęcia trwałej

¹ Por. C. Jackowiak, *Gwarancje realizacji uprawnień ubezpieczeniowych*, Acta Universitatis Lodzensis, seria: Folia Iuridica 1982, t. 8.

² J. Jończyk, *Transformacje ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia* (w:) *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego*, red. H. Szurgacz, Wrocław 2005, s. 107.

³ W. Sanetra, *Spory na tle prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy* (w:) *Problemy ubezpieczeń społecznych w 70-lecie istnienia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, Wrocław 2004, s. 48.

niezdolności do pracy. Wzrosło tym samym znaczenie zawartych w prawie emerytalno-rentowym przepisów, stanowiących podstawę prawną weryfikacji i wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych.

Po trzecie, uchylenie lub zmiana prawomocnych decyzji rentowych wywołuje trudności w praktyce organów rentowych i sądów oraz budzi liczne wątpliwości interpretacyjne. Dowodzi tego orzecznictwo Sądu Najwyższego, nierzadko rozbieżne, dotyczące kwestii związanych z wykładnią i stosowaniem przepisów przewidujących zmiany w uprawnieniach emerytalno-rentowych.

Po czwarte, zagadnienie wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych nie zostało dotąd opracowane w piśmiennictwie, ani w opracowaniach systemowych, ani w pracach dotyczących zagadnień cząstkowych. Dotychczasowe, nieliczne publikacje omawiają w sposób wybiórczy zagadnienia z tego zakresu. Ponadto część wyrażonych w nich poglądów wymaga uzupełnienia i uaktualnienia, wobec faktu, iż zostały sformułowane pod rządami nieobowiązującej ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin⁴.

Temat opracowania wymaga wstępnych uściśleń.

Przedmiotem rozprawy jest analiza wzruszalności prawomocnych decyzji w sprawach o emerytury i renty, wydawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵, które w dalszym ciągu będę nazywała decyzjami rentowymi. W opracowaniu tym nie zajmuję się problemem wzruszalności prawomocnych decyzji w sprawach o emerytury i renty z zaopatrzenia społecznego⁶.

Rozważania zawarte w rozprawie zostały ograniczone do decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe. Zgodnie z przepisem art. 83a ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷ w postępowaniu o ustalenie prawa do emerytur i rent oraz ich wysokości nie stosuje się przepisów tej ustawy,

⁴ Dz. U. Nr 40, poz. 267 z późn. zm.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.; zwana dalej ustawą emerytalną.

⁶ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66 z późn. zm.) oraz ustawy 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 z późn. zm.).

⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.; dalej zwana ustawą systemową.

określających podstawy prawne uchylecia i zmiany prawomocnych decyzji Zakładu. Odrębne uregulowanie zagadnienia wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych znajduje uzasadnienie w charakterze prawnym emerytur i rent. W odróżnieniu od pozostałych świadczeń z ubezpieczeń społecznych, emerytury i renty stanowią świadczenia długoterminowe. Z faktem tym oraz z mechanizmem prawnym zmian w prawie do tych świadczeń wiąże się ograniczona stabilność (trwałość) decyzji rentowych. Stąd uchylenie lub zmiana decyzji rentowych podlegać powinna odmiennemu reżimowi przesłanek, z zastosowaniem wykładni uwzględniającej ich specyfikę.

W nauce prawa cywilnego i administracyjnego wzruszalność stanowi obok nieważności (stwierdzenia nieważności) jeden z możliwych sposobów pozbawienia skutków prawnych działań naruszających prawo (działań wadliwych)⁸. Eliminacja prawomocnych decyzji rentowych, dotkniętych bezwzględną wadliwością, zagrażającą ich bytowi prawnemu w sposób niekwestionowany, następuje w trybie stwierdzenia nieważności, na podstawie przepisu art. 156 k.p.a. w zw. z art. 124 ustawy emerytalnej i art. 180 k.p.a. W pozostałych przypadkach może nastąpić wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych, która została uregulowana w sposób szczególny wobec ogólnych zasad wzruszalności decyzji administracyjnych w kodeksie postępowania administracyjnego. Dlatego przedmiotem rozprawy nie jest zagadnienie stwierdzenia nieważności prawomocnych decyzji rentowych, lecz problem ich wzruszalności, specyficznie rozumianej.

Rozważania zawarte w rozprawie zmierzają zatem do wykazania, że wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych stanowi określoną instytucję prawną, podlegającą wyodrębnieniu spośród innych kategorii prawnych. O bycie instytucji prawnych przesądzają pewne swoiste dla nich elementy, które decydują o zaliczeniu konkretnych zjawisk do danej kategorii prawnej. Elementów tych należy poszukiwać w obowiązujących przepisach prawnych, regulujących określony stosunek społeczny oraz wyznaczających status prawny jego podmiotów⁹. Dla ich wskazania znaczenie mają też pozostałe czynniki składające się na kulturę prawną, w której badane zjawisko występuje, a których źródłem jest dorobek nauki prawa oraz orzecznictwo sądowe. Przy uwzględnieniu obowiązującego prawa, nauki prawa oraz

⁸ S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. Część ogólna*, t. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 598; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 258.

⁹ Por. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 113, 152–153; A. Redelbach, *Wstęp do prawoznawstwa*, Poznań 1993, s. 106.

orzecznictwa można wyróżnić następujące elementy wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych. Należą do nich mechanizm prawny nabycia i zmian w zakresie uprawnień emerytalno-rentowych oraz wynikający z niego stopień związania organu podstawą prawną rozstrzygnięcia, właściwości decyzji rentowych, stanowiących przedmiot wzruszalności, przesłanki weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych, a także przysługująca im cecha prawomocności. Elementy te pozwalają na wyodrębnienie wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych spośród innych instytucji prawnych, na analizowanie jej jako odrębnej instytucji prawa ubezpieczeń społecznych.

W trzech pierwszych rozdziałach rozprawy zawarto rozważania na temat mechanizmu prawnego nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, przedmiotu, pojęcia i podstaw prawnych wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych oraz rozumienia tej prawomocności. Brak teoretycznego opracowania tych zagadnień jest istotną luką w dotychczasowej doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych. Sprawia, że wykładnia nieprecyzyjnych norm prawa emerytalno-rentowego oraz stosowanie wynikających z nich, swoistych dla tego prawa, instytucji napotyka znaczne trudności. Konieczność dokonania analizy dogmatycznoprawnej przepisów, określających podstawy prawne wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych w płaszczyźnie prakseologicznej, dostatecznie uzasadnia przeprowadzenie wspomnianych rozważań teoretycznych.

Odpowiednio, przedmiotem dwóch kolejnych rozdziałów rozprawy są rozważania dogmatycznoprawne dotyczące wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych ze względu na przewidziane prawem okoliczności istniejące przed ich wydaniem oraz ze względu na nowe okoliczności faktyczne. W ostatnim rozdziale rozprawy zostały omówione konsekwencje prawne wzruszenia prawomocnych decyzji rentowych, do których należy wstrzymanie i wypłata świadczeń emerytalno-rentowych oraz zwrot nienależnie pobranych kwot emerytur lub rent.

Niniejsza praca stanowi nieznacznie zmienioną wersję rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w 2006 r. Pragnę podziękować mojemu promotorowi prof. dr. hab. Herbertowi Szurgaczowi za opiekę naukową oraz życzliwe uwagi zgłaszane podczas przygotowywania pracy doktorskiej. Dziękuję także recenzentom rozprawy: prof. dr. hab. Barbarze Wagner oraz prof. dr. hab. Tadeuszowi Kuczyńskiemu za uwagi, które pozwoliły mi udoskonalić publikowany tekst. Chciałabym także podziękować koleżankom i kolegom z Zakładu Prawa Pracy Uniwersytetu Wrocławskiego za spostrzeżenia dotyczące pracy.

Rozdział I

Mechanizm prawny nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych

1. Uwagi wstępne

Mechanizm prawny nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych kształtuje się w dwojaki sposób, w zależności od rodzaju i charakteru prawnego świadczeń określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹. Na gruncie ustawy emerytalnej, na podstawie kryterium mechanizmu kształtowania praw, wyróżnia się dwie grupy świadczeń emerytalno-rentowych. Podstawę dogmatyczną dla określenia pierwszej grupy stanowi przede wszystkim przepis art. 100 ustawy emerytalnej, według którego prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje *ex lege*, z chwilą spełnienia warunków wymaganych do ich nabycia. Ustawa emerytalna stwarza również podstawę dla wyróżnienia rent i emerytur (art. 82 i 83), których przyznanie zależy od uznania określonych podmiotów. Świadczenia nabywane w trybie przepisu art. 100 ustawy emerytalnej można określić mianem „zwykłych” emerytur i rent, natomiast dla nazwania świadczeń przyznawanych na podstawie przepisów art. 82 i art. 83 ustawy emerytalnej można posłużyć się zwrotem „wyjątkowe”².

¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 z późn. zm.; dalej zwana ustawą emerytalną.

² Pojęcia „zwykłe” i „wyjątkowe” emerytury i renty używa doktryna oraz orzecznictwo — zob. A. Kisielewicz, *Emerytury i renty przyznawane w trybie szczególnym*, Prawo Pracy 2001, nr 9; tenże, *Świadczenia z ubezpieczenia społecznego przyznawane w drodze wyjątku*, Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych (dalej: PUSiG), 2001 nr 8; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1968 r., III URN 24/67, OSP 1969, z. 5, poz. 113 z głosem J. Pasternaka.

W potocznym rozumieniu termin „nabyć” („nabywać”) oznacza osiągnąć coś, uzyskać, zdobyć. Zwrot ten wyraża powiększenie o nowe elementy czyjejs sfery posiadania, uzdolnień lub doświadczeń³. Przenosząc to pojęcie na grunt prawa, przyjmuje się, że „nabycie” oznacza przysporzenie na rzecz określonego podmiotu w jego sferze prawnej⁴, natomiast „nabycie praw” polega na powiększeniu o nowe elementy sfery praw danego podmiotu (nabycie *sensu stricto*).

Nabycie prawa do „zwykłych” świadczeń emerytalno-rentowych jest długotrwałym i złożonym procesem prawnym. Nie stanowi jednolitego zdarzenia kreującego sytuację prawną danego podmiotu. Proces nabycia prawa do „zwykłych” emerytur i rent składa się z trzech etapów. Nawiązując do podziału sytuacji prawnych podmiotów ubezpieczenia emerytalnego i rentowych, dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lutego 1992 r.⁵, wyróżnić można etap oczekiwań prawnych (ekspektatyw), nabycia *in abstracto* oraz nabycia *in concreto*. Etapy te wyznaczają indywidualne stadia sytuacji prawnych ubezpieczonych. Różny jest stopień ich utrwalenia i skonkretyzowania. Nie każdy z tych etapów odpowiada pojęciu „nabycie prawa” w jego ścisłym znaczeniu. Jedynie nabycie *in abstracto* oznacza przysporzenie w obrębie sfery praw ubezpieczonego w postaci prawa do emerytury lub renty (nabycie *sensu stricto*). Nabycie *in concreto* nie prowadzi do powiększenia sfery praw, ale umożliwia realizację uzyskanych *ex lege* uprawnień.

Nabycie prawa do „wyjątkowych” emerytur i rent następuje na podstawie konstytucyjnej decyzji upoważnionego podmiotu. Znajduje tu zastosowanie mechanizm nabycia *in concreto* w znaczeniu odpowiadającym ścisłemu rozumieniu pojęcia „nabycie prawa”.

Mechanizm prawny nabycia uprawnień emerytalno-rentowych, w kontekście rozważań o wzruszalności prawomocnych decyzji rentowych, zasługuje na uwagę z kilku względów.

Z punktu widzenia poszczególnych pozycji prawnych osób podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym wyłania się znaczenie oraz charakter prawny decyzji rentowych. Mechanizm prawny nabycia prawa do emerytur lub rent wpływa na model stosowania prawa emerytalno-rentowego, wyznaczając treść poszczególnych etapów podejmowania decyzji

³ Słownik języka polskiego, red. W. Doroszewski, Warszawa 1962.

⁴ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 11.

⁵ K. 14/91, OTK 1992, cz. I, poz. 7.

rentowych. Stanowi też decydujące kryterium wyboru właściwej podstawy prawnej rozstrzygnięcia spraw o świadczenia emerytalno-rentowe.

Stwierdzenie rozbieżności między treścią nabytych *in abstracto* uprawnień emerytalno-rentowych a ustaloną *in concreto* sytuacją prawną zainteresowanych świadczy o niezgodności decyzji rentowych z obowiązującym porządkiem prawnym. Podobnie uchylenie przez Trybunał Konstytucyjny zastosowanej przez organ rentowy reguły intertemporalnej, niezgodnej z konstytucyjną zasadą niedziałania prawa wstecz i naruszającej ekspektatywę ubezpieczonych, może stanowić przesłankę uchylenia lub zmiany wydanego rozstrzygnięcia. Wskazane zależności wpływają więc na pojmowanie niezgodności z prawem prawomocnych decyzji rentowych, stanowiąc istotne kryterium doboru przesłanek ich wzruszalności.

Niekiedy ustawodawca, nowelizując prawo emerytalno-rentowe i formułując warunki nabycia prawa do emerytur i rent w sposób mniej korzystny od dotychczasowego reżimu prawnego, nie określa reguł intertemporalnych. W takich przypadkach precyzyjne określenie kryteriów wyróżnienia ekspektatyw, spośród innych pozycji socjalnych i prawnych ubezpieczonych, nabiera szczególnego znaczenia. Istotną rolę odgrywa też doprecyzowanie przez Trybunał Konstytucyjny i doktrynę przesłanek ochrony ekspektatyw i dopuszczalności odstąpienia od niej⁶.

Omówienie zagadnienia mechanizmu prawnego nabycia uprawnień emerytalno-rentowych jest konieczne także z tego powodu, że niejednokrotnie odmawiano fazy nabycia *in abstracto* przysługującego jej znaczenia w procesie powstawania i realizacji prawa do emerytur i rent. Na tle wykładni przepisów niektórych ustaw ubezpieczeniowych⁷ pojawił się bowiem kontrowersyjny pogląd, że uregulowania uniemożliwiające realizację w ramach nowego porządku prawnego uprawnień nabytych na podstawie przepisów dotychczasowych nie stanowią *novum* ani wyjątku w systemie prawa ubezpieczeń społecznych⁸.

⁶ Zob. więcej na ten temat: D. Dzienisiuk, *Ekspektatywy praw emerytalno-rentowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne (dalej: PiZS) 2004, nr 8, s. 8.

⁷ Ustawa z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 z późn. zm.); ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 294).

⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 2000 r., III ZP 2/00, OSNP 2000, nr 16 poz. 620.

2. Ekspektatywy prawa do świadczeń emerytalno-rentowych

Osobom podlegającym ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowym towarzyszy przeświadczenie, że wraz z upływem okresu pozostawania w ubezpieczeniu oraz opłacania składek narastają stopniowo ich uprawnienia do świadczeń określonych w ustawie emerytalnej. Skutki prawne, które wiążą się ze stopniowym spełnianiem poszczególnych warunków nabycia uprawnień, wyznaczają treść pozycji socjalnej (prawnej) ubezpieczonych, zwanej tymczasowym prawem podmiotowym (ekspektatywą)⁹. Cechą ekspektatyw jest tymczasowość sytuacji prawnej ubezpieczonych, która charakteryzuje się spełnieniem pewnych warunków nabycia prawa i związaną z tym gwarancją prawną, że w razie ziszczenia się ostatniego warunku powstanie prawo podmiotowe. Konstrukcja ekspektatyw prawa do świadczeń emerytalno-rentowych wpisuje się w funkcję motywacyjną ubezpieczeń społecznych w jej pozytywnym kształcie¹⁰. Ubezpieczony, pozostając w więzi prawnej z instytucją ubezpieczeniową i podejmując decyzje dotyczące działalności stanowiącej tytuł ubezpieczenia, dąży do uzyskania najkorzystniejszych świadczeń. Punktem odniesienia dla tychże działań ubezpieczonego pozostaje obowiązujący stan prawny. Stąd konstrukcja ekspektatyw stanowi wyraz respektowania stanowiska ubezpieczonego, który uczestnicząc w procesie nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych zakłada niezmiennność reżimu warunków od momentu nawiązania stosunku ubezpieczenia do chwili nabycia *in abstracto* uprawnień.

Regulacja prawna ubezpieczeń społecznych, w tym szczególnie emerytalno-rentowych, narażona jest na silne wpływy czynników społeczno-gospodarczych. Dlatego nie należą do rzadkości zmiany struktury świadczeń oraz warunków ich nabywania w sytuacji przeobrażeń społeczno-politycznych oraz kryzysu gospodarczego w państwie¹¹. Uzasadnieniem ograni-

⁹ Proces dzielący oczekiwanie czysto faktyczne (powstałe w momencie nawiązania stosunku ubezpieczeniowego) od oczekiwań prawnych określono w doktrynie mianem nabywania (narastania) ekspektatyw — K. Kolasieński, *Zasady nabywania i zachowania uprawnień z ubezpieczeń społecznych*, PiZS 1989, nr 2, s. 13. Na temat ekspektatyw prawa podmiotowego — K. Gandor, *Podmiotowe prawa tymczasowe (ekspektatywy)*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1968, s. 10–11.

¹⁰ C. Jackowiak, *Oczekiwanie i ekspektatywy w ubezpieczeniach społecznych (w:) Koncepcje i problemy ubezpieczenia społecznego. Materiały IV Kolokwium Ubezpieczenia Społecznego*, red. J. Jończyk, Wrocław 1987, s. 36–39.

¹¹ T. Zieliński, *Prawo w procesie przemian ustrojowych: od totalitaryzmu do demokracji (w:) Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, red. M. Seweryński, Warszawa 1995, s. 10.

czania ekspektatyw może być chroniona konstytucyjnie wartość w postaci równowagi finansów publicznych¹², dążenie do zreformowania systemu ubezpieczeń społecznych w kierunku dostosowania go do nowych zasad społeczno-gospodarczych ustroju państwa oraz potrzeba przezwyciężenia kryzysu gospodarczego¹³. Nowelizacje prawa emerytalnego, kształtując na niekorzyść ubezpieczonych warunki nabycia uprawnień, mogą anulować skutki prawne związane ze zrealizowaniem przez ubezpieczonych poszczególnych elementów stanu faktycznego, wyznaczonych dotychczasowym prawem. Precyzyjne określenie, od którego momentu powstaje ekspektatywa, ma znaczenie dla zapewnienia ochrony tymczasowych pozycji społecznych ubezpieczonych. W tym celu konieczne jest także zinterpretowanie zasady niedziałania wstecz prawa emerytalno-rentowego oraz ustalenie odpowiednich reguł intertemporalnych, które znajdowałyby zastosowanie w przypadku dokonywania zmian w prawie emerytalno-rentowym na niekorzyść ubezpieczonych.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego dowodzą tezy, że Trybunał dostrzega potrzebę i zasadność ochrony przejściowych pozycji społecznych ubezpieczonych, które bezpośrednio poprzedzają nabycie *in abstracto* prawa. Według Trybunału przed negatywnym wpływem zmian w prawie powinny być zabezpieczone pozycje ubezpieczonych odpowiadające pojęciu ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych¹⁴. Zdaniem Trybunału pojęcie to należy odnieść do sytuacji ubezpieczonych, które charakteryzują się „spełnieniem wszystkich zasadniczo przesłanek ustawowych nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy”. Przytoczona definicja ekspektatyw cechuje się dużym stopniem ogólności. Ponadto zaciera granicę między stadium nabycia *in abstracto* a podlegającym prawnej ochronie oczekiwaniem¹⁵. Niemniej wyróżnienie w powołanym wyroku Trybunału trzech etapów nabycia prawa do świadczeń emerytalno-rentowych stwarza podstawę dla wniosku, że nie jest eks-

¹² D. Dzienisiuk, *Ekspektatywy praw...*, s. 8.

¹³ Więcej na temat zjawisk uzasadniających uszczuplenie praw emerytalno-rentowych — W. Szubert, *Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, Przegląd Sądowy 1992, nr 10; C. Jackowiak, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie emerytalno-rentowym*, Przegląd Sądowy 1992, nr 11–12, s. 12–14.

¹⁴ K. 14/91.

¹⁵ Według K. Antonowa stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 11 lutego 1992 r. (K. 14/91) w kwestii ochrony ekspektatyw „jest w zasadzie zbieżne z ochroną praw nabytych *in abstracto*, tj. zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o przyznanie świadczenia i niezależne od dnia wystąpienia z wnioskiem”, *Prawo do emerytury*, Zakamycze 2003, s. 72.

pektatywą prawo istniejące, którego realizacja wymaga jedynie wydania decyzji deklaratoryjnej.

W obowiązującym stanie prawnym, ze względu na sposób sformułowania warunków nabycia uprawnień emerytalno-rentowych, znaczna grupa ubezpieczonych może znajdować się w sytuacji oczekiwania zasługującego na ochronę prawną. Objęcie tych sytuacji gwarancją prawną wymaga doprecyzowania kryteriów, według których możliwe byłoby kwalifikowanie pozycji ubezpieczonych w kategoriach oczekiwań czysto faktycznych oraz ekspektatyw. Sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny pojęcie ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych nie wyjaśnia istoty omawianej konstrukcji. Wprowadza natomiast pewne nieporozumienie terminologiczne. Skoro ekspektatywą określa się pozycję prawną ubezpieczonych, która stwarza gwarancję nabycia prawa według obowiązującego reżimu warunków, to wszelkie rozróżnianie etapów kształtowania ekspektatywy nie znajduje racjonalnego i prawnego uzasadnienia. Moment powstania oczekiwania prawnego wyznacza jednocześnie maksymalny wymiar ekspektatywy¹⁶. Do tego czasu pozycję ubezpieczonego charakteryzuje oczekiwanie faktyczne (nadzieja)¹⁷, dla którego określenia nie używa się terminu „ekspektatywa”.

W wyroku z dnia 30 listopada 1988 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisu, na mocy którego wydłużono w stosunku do dotychczasowych uregulowań wymagany okres zatrudnienia dla osób ubiegających się o rentę inwalidzką¹⁸. Przepis ten znajdował zastosowanie do spraw, w których wnioski zostały złożone poczynając od dnia wejścia w życie nowej ustawy, a także na mocy przyjętej reguły intertemporalnej (art. 115 ust. 2 ustawy) do wniosków zgłoszonych przed dniem jej wejścia w życie, jeżeli jeden z warunków wymaganych do uzyskania prawa został

¹⁶ Ze względu na to, iż prawo do „zwykłych” rent i emerytur powstaje *ex lege* i wniosek oraz decyzja rentowa nie stanowią jego konstruktywnych elementów, nie znajduje uzasadnienia na gruncie ubezpieczenia różnicowanie stopnia ochrony prawnej oczekiwań ubezpieczonych w zależności od tego, czy wniosek został złożony przed zmianą regulacji prawnej (ekspektatywa konkretna) czy po tej zmianie (ekspektatywa abstrakcyjna). Podział ekspektatyw na konkretne i abstrakcyjne ma rację bytu w przypadku takiego mechanizmu kształtowania prawa, w którym wniosek oraz decyzja (konstytutywna) stanowi dopełnienie stanu faktycznego kształtującego określone prawo — zob. uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 marca 2001 r., OPS 14/00, ONSA 2001, nr 3, poz. 101.

¹⁷ Poszczególne pozycje socjalne ubezpieczonych wyróżniają B. von Maydell, W. Boecken, *Oczekiwanie, ekspektatywy i roszczenia — aspekty stabilności prawa socjalnego* (w:) *Koncepcje i problemy ubezpieczenia...*, s. 147 i n.

¹⁸ K. 1/88, OTK 1988, cz. 6, s. 85.

spełniony po tym dniu. Zdaniem Trybunału na ochronę zasługiwała pozycja ubezpieczonych, którzy do dnia wejścia w życie nowej ustawy legitymowali się okresem zatrudnienia wymaganym przez dotychczas obowiązujący reżim prawny. Jeśli zatem ubezpieczeni spełnili wymóg pięcioletniego okresu zatrudnienia pod rządami dawnego prawa i zgłosili wnioski o świadczenia, to w chwili wejścia w życie nowej regulacji dysponowali już ukształtowaną ekspertyzą¹⁹. Ustalenie, że inwalidztwo powstało po zmianie ustawy, nie powinno prowadzić do oceny uprawnień ubezpieczonego do renty z punktu widzenia spełnienia przesłanki stażu zgodnie z nowym, niekorzystnym reżimem prawnym. Dlatego Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów ustanawiających nowe warunki nabycia prawa do renty inwalidzkiej w zakresie długości wymaganego okresu zatrudnienia.

Powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwarza podstawę dla określenia kryteriów rozgraniczających z jednej strony czysto faktyczne oczekiwanie ubezpieczonego od ekspertyzy, a z drugiej strony ekspertyzę od nabytego prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Z prawnie chronionym oczekiwaniem ubezpieczonego mamy do czynienia już wówczas, gdy przekształcenie tej pozycji w prawo podmiotowe zależy tylko i wyłącznie od wystąpienia zdarzenia ubezpieczeniowego²⁰. W podobny sposób określa się ekspertyzę w ubezpieczeniu rentowym w poglądach doktryny niemieckiej, nawiązujących do orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Otóż wedle przeważającego stanowiska niemieckiej doktryny, ekspertyzą jest sytuacja prawna ubezpieczonego, którą od powstania prawa podmiotowego dzieli wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego lub okoliczności, której spełnienie zależy tylko od woli ubezpieczonego²¹.

Także w odniesieniu do polskiego prawa emerytalno-rentowego warto rozważyć zasadność wyróżnienia ekspertyz według kryterium warunków zależnych wyłącznie od woli ubezpieczonych. Z punktu widzenia ekspertyz prawa do świadczeń emerytalno-rentowych znaczenie mają te przepisy, które odnoszą się do warunków nabycia uprawnień związanych z upływem czasu (np. staż, wiek)²². W doktrynie i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego regulacje te określa się mianem przepisów kształtujących

¹⁹ C. Jackowiak, *Oczekiwanie...*, s. 40.

²⁰ Ma to szczególne znaczenie w przypadku ubiegania się o rentę z tytułu niezdolności do pracy, gdzie w razie braku możliwości ustalenia rzeczywistej daty lub okresu powstania niezdolności do pracy, za datę tę przyjmuje się datę zgłoszenia wniosku o świadczenie — art. 14 ust. 2 ustawy emerytalnej.

²¹ W. Gruettner, *Die sozialversicherungsrechtliche Anwartschaft*, Stuttgart-München-Hannover 1990, s. 76.

²² C. Jackowiak, *Oczekiwanie...*, s. 38.

ekspektatywy²³. Niezwiązane z upływem czasu są warunki powstania prawa w postaci zaistnienia zdarzenia ubezpieczeniowego oraz okoliczności, których wystąpienie zależy jedynie od woli ubezpieczonego. Warunkiem uzyskania prawa do świadczeń emerytalno-rentowych, którego spełnienie pozostaje w zasięgu swobodnej decyzji ubezpieczonego, jest czynność prawna polegająca na przykład na rozwiązaniu stosunku pracy. Dlatego ustawodawca w przepisie art. 184 ust. 1 ustawy emerytalnej, uwzględniając sytuację ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy pod rządami poprzedniej ustawy spełnili niektóre warunki nabycia prawa do emerytury (wiek, staż, długość okresów składkowych i nieskładkowych), przewidział możliwość nabycia przez nich uprawnienia emerytalnego według poprzedniego reżimu tzw. warunków kształtujących ekspektatywę (wiek, staż), jeśli rozwiążą stosunek pracy (pracownicy) i nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego. Tym samym ustawodawca przyznał ochronę prawną pozycjom ubezpieczonych, rozumianym jako sytuacje prawne, które od powstania prawa podmiotowego dzieli wystąpienie zdarzenia ubezpieczeniowego oraz warunków, których spełnienie zależy od woli ubezpieczonych (ekspektatywa).

W związku z problematyką ekspektatyw pozostaje kwestia przestrzegania zasady *lex retro non agit* oraz stosowania odpowiednich reguł intertemporalnych. Zasadę niedziałania prawa wstecz²⁴ w ubezpieczeniach społecznych rozumie się jako „zakaz stanowienia intertemporalnych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne następstwa (...)”²⁵. W związku z tym zagadnieniem C. Jackowiak wysunął postulat, do którego pozytywnie odniósł się Trybunał Konstytucyjny²⁶, „by w przyszłości zmiany przepisów kształtujących ekspektatywy wchodziły w życie po upływie okresów pozwalających na dopełnienie zwiększonych czy pogorszonych warunków prawa do świadczeń”²⁷.

²³ Tamże, s. 41; K. 1/88, s. 103.

²⁴ Sytuacje związane z następstwem norm prawnych w czasie, czyli zastępowaniem prawa dawnego przez nowe oraz związane z rozciąganiem mocy obowiązującej nowego prawa na stosunki dotąd prawnie nieunormowane, ze względu na to, że wywołują analogiczne skutki prawne, uznaje się za sytuacje należące do problematyki zasady niedziałania prawa wstecz, szerzej rozumianej — K. Działocha, *Konstytucyjne zasady treści prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wrocław 1992, s. 107.

²⁵ K. 1/88; A. Tomanek, *Zasada lex retro non agit w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z zakresu ubezpieczenia społecznego*, PiZS 1994, nr 8, s. 12.

²⁶ K. 1/88, s. 103.

²⁷ C. Jackowiak, *Oczekiwania...*, s. 41.

3. Prawa nabyte *in abstracto*

Nabycie *in abstracto* jest konstrukcją teoretyczną wyrażającą mechanizm kształtowania *ex lege* sfery prawnej podmiotów. Sferę tę wyznaczają zespoły powinności i możliwości prawnych²⁸. Stąd omawiane zagadnienie wiąże się z określonym sposobem ujęcia w normach prawnych praw i obowiązków ich adresatów. W związku z mechanizmem nabycia *in abstracto* prawa pozostaje także charakter oraz sposób wysłowienia w normach prawnych okoliczności warunkujących powstanie lub zmianę sytuacji prawnych określonych podmiotów.

Normy prawne w sposób generalny i abstrakcyjny określają sytuacje prawne podmiotów jednego rodzaju, które wyznaczają jednocześnie zachowania podmiotów innego rodzaju²⁹. Do momentu znalezienia przez te normy zastosowania, są to potencjalne sytuacje prawne tych podmiotów i potencjalne relacje między nimi³⁰. Normy prawne określają też pewne okoliczności rzeczowe (fakty doniosłe prawnie), od których wystąpienia zależy zmiana sytuacji prawnej ich adresatów. Konieczną przesłanką powstania prawa lub zaktualizowania się obowiązku, potencjalnie wyznaczonych przez normę prawną, jest wystąpienie okoliczności, która, uzupełniając stan faktyczny określony normą prawną, kształtuje sytuację prawną jej adresatów. Podmioty znajdujące się w zasięgu działania normy prawnej mogą stać się jej aktualnymi adresatami na podstawie aktu konkretnego i indywidualnego, rozstrzygającego w sposób dla nich wiążący o konsekwencjach normy prawnej (aktu konstytucyjnego)³¹. Wówczas oświadczenie woli upoważnionego podmiotu, dopełniając normowany stan faktyczny, stanowi podstawę prawną nabycia³². Alternatywny wobec powyższego sposób kształtowania sfery prawnej podmiotów polega na wyposażeniu normy prawnej w zdolność bezpośredniego, kształtującego oddziaływania na sytuację prawną jej adresatów. Prawa i obowiązki tych podmiotów

²⁸ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie...*, s. 13.

²⁹ Na temat pojęcia i rodzajów sytuacji prawnych wyznaczonych podmiotom przez normy prawne — S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 57.

³⁰ Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 327.

³¹ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 322.

³² Por. przepisy regulujące nabycie statusu adwokata, stanowiące podstawę konstytucyjnej decyzji związanej — ustawa z dnia 26 maja 1982 r. — Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 z późn. zm.) oraz przepisy art. 82 i 83 ustawy emerytalnej, regulujące przyznanie świadczeń emerytalno-rentowych w szczególnym trybie, stanowiące podstawę wydania konstytucyjnej decyzji uznaniowej.