



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 14 stycznia 2016 r.

Druk nr 72

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Jan Filip Libicki.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.²⁾) w art. 83a ust. 1–3 otrzymują brzmienie:

„1. Decyzja ostateczna Zakładu, od której nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, może zostać wzruszona przez Zakład na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

2. Od decyzji wydanych na podstawie ust. 1 przysługuje odwołanie do właściwego sądu. Przepisy art. 83 ust. 2, 3 i 5–7 stosuje się odpowiednio.

3. W przypadku gdy istnieje podstawa wzruszenia decyzji ostatecznej, a sprawa została rozstrzygnięta orzeczeniem sądu, Zakład:

- 1) wydaje nową decyzję, w której ustala prawo lub określa zobowiązanie, jeżeli jest to korzystne dla osoby zainteresowanej;
- 2) występuje do właściwego sądu ze skargą o wznowienie postępowania na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli prawo nie istnieje lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r. poz. 704, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) po art. 36 dodaje się art. 36a w brzmieniu:

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawę 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 oraz ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 689, 978, 1037, 1066, 1240, 1268, 1269, 1506, 1649, 1830, 1893 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 34.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1066, 1217, 1268, 1506 i 1649 oraz z 2016 r. poz. 50.

„Art. 36a. 1. Decyzja ostateczna Prezesa Kasy, od której nie zostało wniesione odwołanie do właściwego sądu, może zostać wzruszona przez Prezesa Kasy na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w przypadku określonym w art. 44 ust. 2.

2. Do decyzji wydanych na podstawie ust. 1 przepis art. 36 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

3. W przypadku gdy istnieje podstawa wzruszenia decyzji Prezesa Kasy, a sprawa została rozstrzygnięta orzeczeniem sądu, Prezes Kasy:

- 1) wydaje nową decyzję, w której ustala prawo lub określa zobowiązanie, jeżeli jest to korzystne dla osoby zainteresowanej;
 - 2) występuje do właściwego sądu ze skargą o wznowienie postępowania na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli prawo nie istnieje lub zobowiązanie jest wyższe niż określone w decyzji.”;
- 2) w art. 44 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji, jeżeli wydanie decyzji w sprawie świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu rentowego, przy czym ustalenie takie nie może nastąpić wówczas, jeżeli wiązałoby się z negatywnymi skutkami dla osoby zainteresowanej ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330 i 1830) art. 32 otrzymuje brzmienie:

„Art. 32. 1. Decyzja organu emerytalnego w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego lub jego wysokości ulega zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia lub wysokość świadczenia pieniężnego.

2. Organ emerytalny z urzędu uchyla decyzję, o której mowa w ust. 1, jeżeli:

- 1) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 2) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe;
- 3) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie;

- 4) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność;
- 5) decyzja została wydana z naruszeniem przepisów ustawy, w tym na skutek błędu organu emerytalnego lub na podstawie błędnie wystawionych dokumentów innego organu.

3. Z przyczyn określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 decyzja może być uchylona również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu, jeżeli sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a uchylenie decyzji jest niezbędne dla uniknięcia poważnej szkody dla interesu społecznego.

4. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 1 i 2 można uchylić decyzję także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

5. Uchylenie decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres:

- 1) 10 lat – w przypadkach określonych w ust. 2 pkt 1–3;
- 2) 5 lat – w przypadku określonym w ust. 1 i ust. 2 pkt 4;
- 3) 3 lat – w przypadku określonym w ust. 2 pkt 5.

6. O wszczęciu postępowania z urzędu w sprawie uchylenia decyzji, o której mowa w ust. 1, organ emerytalny zawiadamia niezwłocznie osobę zainteresowaną.

7. Zmiana lub uchylenie decyzji, o której mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji organu emerytalnego. Przepisy art. 31 ust. 2 i ust. 3a–5 stosuje się odpowiednio.

8. W przypadkach, o których mowa w ust. 2 pkt 4 i 5, po uprawomocnieniu się decyzji o uchyleniu decyzji, o której mowa w ust. 1, albo gdy decyzja o uchyleniu decyzji, o której mowa w ust. 1, stanie się ostateczna na skutek niewniesienia odwołania, organ emerytalny przekazuje z urzędu sprawę do rozpatrzenia w trybie art. 8, jeżeli uchylenie decyzji, o której mowa w ust. 1, wiąże się z negatywnymi skutkami dla zainteresowanego ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.”.

Art. 4. W ustawie 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 2015 r. poz. 900, 1268 i 1830) art. 33 otrzymuje brzmienie:

„Art. 33. 1. Decyzja organu emerytalnego w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pieniężnego z zaopatrzenia emerytalnego lub jego wysokości ulega zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia lub wysokość świadczenia pieniężnego.

2. Organ emerytalny z urzędu uchyla decyzję, o której mowa w ust. 1, jeżeli:

- 1) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 2) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne okazały się fałszywe;
- 3) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie;
- 4) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność;
- 5) decyzja została wydana z naruszeniem przepisów ustawy, w tym na skutek błędu organu emerytalnego lub na podstawie błędnie wystawionych dokumentów innego organu.

3. Z przyczyn określonych w ust. 2 pkt 1 i 2 decyzja może być uchylona również przed stwierdzeniem sfalszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu, jeżeli sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a uchylenie decyzji jest niezbędne dla uniknięcia poważnej szkody dla interesu społecznego.

4. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 1 i 2 można uchylić decyzję także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

5. Uchylenie decyzji, o której mowa w ust. 1, nie może nastąpić, jeżeli od dnia jej wydania upłynął okres:

- 1) 10 lat – w przypadkach określonych w ust. 2 pkt 1–3;
- 2) 5 lat – w przypadku określonym w ust. 1 i ust. 2 pkt 4;
- 3) 3 lat – w przypadku określonym w ust. 2 pkt 5.

6. O wszczęciu postępowania z urzędu w sprawie uchylenia decyzji, o której mowa w ust. 1, organ emerytalny zawiadamia niezwłocznie osobę zainteresowaną.

7. Zmiana lub uchylenie decyzji, o której mowa w ust. 1, następuje w drodze decyzji organu emerytalnego. Przepisy art. 32 ust. 2 i ust. 3a–5 stosuje się odpowiednio.

8. W przypadkach, o których mowa ust. 2 pkt 4 i 5, po uprawomocnieniu się decyzji o uchyleniu decyzji, o której mowa w ust. 1, albo gdy decyzja o uchyleniu decyzji, o której mowa w ust. 1, stanie się ostateczna na skutek niewniesienia odwołania, organ emerytalny przekazuje z urzędu sprawę do rozpatrzenia w trybie art. 8, jeżeli uchylenie decyzji, o której mowa w ust. 1, wiąże się z negatywnymi skutkami dla zainteresowanego ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.”.

Art. 5. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, 1240, 1302 i 1311) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 114:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prawomocna decyzja, od której nie wniesiono odwołania do sądu, może zostać wzruszona przez organ rentowy na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego oraz w przypadku określonym w ust. 4. Przepis art. 83 ust. 2, 3, 5–7 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.⁴⁾) stosuje się odpowiednio.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku gdy istnieje podstawa wzruszenia decyzji prawomocnej, a sprawa została rozstrzygnięta orzeczeniem organu odwoławczego, organ rentowy:

- 1) wydaje nową decyzję, w której ustala prawo do świadczeń lub podwyższa ich wysokość;
- 2) występuje do organu odwoławczego ze skargą o wznowienie postępowania na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego, jeżeli prawo do świadczeń nie istnieje lub świadczenia przysługują w niższej wysokości;
- 3) wstrzymuje wypłatę świadczeń w całości lub części, jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli.”,

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 689, 978, 1037, 1066, 1240, 1268, 1269, 1506, 1649, 1830, 1893 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 34.

c) dodaje się ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Jeżeli przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, organ rentowy wydaje w tych przypadkach decyzję.

4. Prawo do świadczenia lub jego wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu w terminie 3 lat od dnia doręczenia decyzji, jeżeli wydanie decyzji w sprawie świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu rentowego, przy czym ustalenie takie nie może nastąpić wówczas, jeżeli wiązałoby się z negatywnymi skutkami dla osoby zainteresowanej ze względu na wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.”;

2) w art. 175 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Ponowne ustalenie kapitału początkowego następuje, jeżeli zostaną ujawnione nowe okoliczności faktyczne lub przedstawione nowe dowody, nieznane organowi rentowemu, mające wpływ na wysokość tego kapitału.”.

Art. 6. Do postępowań niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustaw, o których mowa w art. 1–5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw ma na celu uwzględnienie wskazówek zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11), stwierdzającym niezgodność art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.; dalej jako ustawa o emeryturach i rentach z FUS) z Konstytucją.

Sentencja powołanego orzeczenia została opublikowana w Dz. U. z dnia 8 marca 2012 r. poz. 251. Pełny tekst rozstrzygnięcia, wraz z uzasadnieniem, ukazał się w OTK ZU Nr 2A, poz. 16.

2. Przedmiot i istota wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał orzekł, że art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

2.2. Zaskarżony art. 114 ust. 1a stanowił, że przepis art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS stosuje się odpowiednio, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji okaże się, iż przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury lub renty albo ich wysokości. Odpowiednio stosowaną miała być w tym przypadku norma, która pozwala na wznowienie postępowania przed organem rentowym i wzruszenie prawomocnej decyzji przyznającej prawo do emerytury bądź renty. Art. 114 ust. 1 przewiduje bowiem, że prawo do świadczeń lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub zostaną ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem owej decyzji, mające wpływ na samo prawo do świadczeń bądź na ich wysokość.

Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny, niezależnie od linii orzeczniczej Sądu Najwyższego wskazującej na konieczność zawężającej wykładni art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w praktyce ugruntowało się takie rozumienie omawianego przepisu, które umożliwiało wznowienie postępowania i wzruszenie prawomocnej decyzji jedynie z tego

powodu, że organ w sposób odmienny ocenił uprzednio przedłożone dowody albo inaczej zaklasyfikował te fakty, które wcześniej traktował jako uzasadniające przyznanie określonych świadczeń. Art. 114 ust. 1a był przy tym zazwyczaj stosowany jako podstawa prawna umożliwiająca negatywną weryfikację, tj. zmianę czy wręcz uchylene, decyzji korzystnych dla osób zainteresowanych.

2.3. Odnosząc się do zarzutów zgłoszonych pod adresem wyżej wymienionego przepisu, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana też zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest ściśle powiązana z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Można ją wobec tego sprowadzić do postulatu takiego stanowienia i stosowania prawa, „(...) by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (...)”

Zdaniem Trybunału, zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nabiera szczególnej wagi, gdy w grę wchodzi regulacje dotyczące emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji. Tymczasem za sprawą postanowienia zawartego w art. 114 ust. 1a ustawy o rentach i emeryturach z FUS decyzje organów rentowych pozbawione były jakiegokolwiek stabilności. Prawomocne decyzje mogły być w tym wypadku weryfikowane z urzędu, na niekorzyść świadczeniobiorcy, i to w każdym czasie (bezterminowo), a ponadto nawet wtedy, gdy wadliwość decyzji wynikała z błędu organu rentowego, który to skądinąd obowiązany był zbadać przesłanki nabycia prawa do danego świadczenia. Co więcej: okres pobierania świadczenia odebranego na zasadzie art. 114 ust. 1a nie był traktowany ani jako składkowy, ani jako nieskładkowy, co w efekcie mogło stanowić przeszkodę w nabyciu prawa do innych świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, np. renty z tytułu niezdolności do pracy. W istocie zatem ryzyko ponoszone przez osobę podejmującą ważne życiowo decyzje (jak chociażby decyzję o rezygnacji z pracy) nie było równoważone właściwymi gwarancjami prawnymi.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że nie neguje co do zasady potrzeby weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych. Przemawia za tym nie tylko ich deklaratoryjny charakter, lecz również wzgląd na zasady równości i sprawiedliwości społecznej. Niemniej nie może być też tak, że po upływie kilku czy kilkunastu lat (a zdarzało się nawet, że po upływie lat

dwudziestu), w reakcji na dostrzeżone nieprawidłowości w procesie ustalania prawa do świadczeń, organ uzyskuje doraźny instrument umożliwiający wzruszenie wcześniej wydanej decyzji.

Taką rolę spełniał właśnie art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W opinii Trybunału, przepis ten zastawiał „pułapkę prawną” na świadczeniobiorców, którzy mieli pełne prawo żyć w przeświadczeniu, że dowody raz już zweryfikowane i uznane za wystarczające, nie będą oceniane ponownie, zwłaszcza jeżeli swoim zachowaniem w żadnej mierze nie przyczynili się do sformułowania błędnych ocen.

Ostatecznie więc Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że nieograniczona (tak w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń) możliwość rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji potwierdzającej nabycie prawa, nie spełnia standardu wywodzonego z art. 2 Konstytucji.

Jeżeli chodzi z kolei o naruszenie art. 67 ust. 1 Konstytucji, to Trybunał podzielił zarzut wnioskodawcy (Rzecznik Praw Obywatelskich), że „(...) ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym. (...) [A]rt. 114 ust. 1a ustawy [o rentach i emeryturach z] FUS nie uwzględnia tego postulatu. Jak już ustalono, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa nie stoi oczywiście na przeszkodzie temu, aby ponownie rozpoznać sprawę zakończoną prawomocną decyzją. Należy jednak wyważyć wartości przemawiające za utrzymaniem możliwości weryfikacji takich decyzji w każdym czasie oraz wartości skłaniające do utrzymania w obrocie prawnym błędnej decyzji rentowej, podjętej wyłącznie ze względu na zaniechania organu rentowego.”

Trybunał Konstytucyjny zauważył także, że jakkolwiek w świetle art. 67 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji ustawodawca jest legitymowany do wytyczenia podstaw systemu zabezpieczenia społecznego, w tym emerytalnego, to pozostawiona mu swoboda wyboru jest ograniczona innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, które powinny zostać uwzględnione przy wyborze konkretnych rozwiązań prawnych. Taką zasadą jest w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a ponadto zasada proporcjonalności *sensu stricto*. Według Trybunału, przesłanka weryfikacji decyzji rentowych zawarta w art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS godzi w obie te zasady. Nade wszystko na

brak proporcjonalności ocenianej ingerencji ustawowej wpłynęło to, że ustawodawca zbyt małą wagę przywiązał do ochrony socjalnej jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego.

2.4. Zakwestionowany przepis utracił moc obowiązującą z dniem 8 marca 2012 r. W konsekwencji decyzje wydane na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS mogą być obecnie wzruszane jedynie w oparciu o dyspozycję art. 114 ust. 1 oraz art. 114 ust. 2 tejże ustawy, tzn. wtedy, gdy w sprawie świadczeń przedłożone zostaną nowe dowody lub dojdzie do ujawnienia nowych okoliczności istniejących już przed wydaniem decyzji, a jednocześnie mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość.

2.5. Ze względu na zakres kognicji sądu konstytucyjnego orzeczeniem w sprawie K 5/11 nie były objęte wskazane powyżej przepisy art. 114 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Aczkolwiek w uzasadnieniu wyroku wyrażone zostały pewne ogólne wytyczne, które można odnieść zwłaszcza do pierwszego z nich. Trybunał zaakcentował bowiem, że „(...) nabycie prawa do świadczeń *ex lege*, konieczność ochrony praw słusznie nabytych oraz naruszenie zasady sprawiedliwości rozdzielczej, w sytuacji gdy dana osoba pobiera świadczenie nienależne, stanowi podstawę dla ustawodawcy do wprowadzenia instytucji wzruszalności prawomocnych decyzji emerytalno-rentowych. Przesłanki tej wzruszalności mogą być przy tym mniej restrykcyjne niż przesłanki określone w kodeksie postępowania administracyjnego. Jednak prawomocność decyzji z istoty swej zakłada ograniczenia wzruszalności.”

Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że przesłanki wznowienia w postaci „nowych dowodów” i „ujawnionych okoliczności” nie zostały na gruncie art. 114 precyzyjnie rozróżnione. „Ten brak precyzji pozwala na dokonywanie w pewnych wypadkach dowolnej rekwalfikacji okoliczności i dowodów stanowiących podstawę wzruszenia prawomocnych decyzji rentowych (...)”

Istotne w tym kontekście jest również stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Moskal przeciwko Polsce (rozstrzygnięcie z dnia 15 września 2009 r., skarga nr 10373/05). Otóż, w orzeczeniu z dnia 21 września 2010 r. (sygn. III UK 94/09) Sąd Najwyższy dokonał reinterpretacji art. 114 ust. 1 i sformułował kryteria ograniczające wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych. Po pierwsze, w postępowaniu zainicjowanym celem weryfikacji decyzji należy ustalić, czy pominięcie dowodów lub okoliczności zostało wywołane przez stronę, czy też

stanowiło błąd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Po drugie, należy wziąć pod uwagę czas, jaki upłynął od wydania decyzji stwierdzającej prawo do emerytury lub renty oraz ocenić proporcjonalność skutków ewentualnej ingerencji w świadczenie. „W przypadku, gdy prawo do świadczenia zostało ustalone niezasadnie, ale nastąpiło to z przyczyn leżących po stronie organu rentowego lub innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne, a ingerencja wiązałaby się z istotnymi, negatywnymi skutkami dla ubezpieczonego, w szczególności gdy jest wysoce prawdopodobne, iż ubezpieczony nie mógłby przystosować się do zmienionych okoliczności z uwagi na wiek, stan zdrowia lub sytuację rodzinną, należałoby uznać, że nowe dowody lub okoliczności nie miały wpływu na prawo do świadczenia i odmówić uchylecia wcześniejszej decyzji.”

Podzielając przytoczony wywód Sądu Najwyższego co do przesłanek ograniczających wzruszalność decyzji wydanych przez organy rentowe, Trybunał wyraził jednak przekonanie, iż tego rodzaju zastrzeżenia powinny znaleźć bezpośredni wyraz w ustawie, jako że w tym wypadku mamy do czynienia z prawem poręczonym na poziomie ustawy zasadniczej (art. 67 ust. 1). Konieczne jest zatem zachowanie w analizowanym zakresie wymogów określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

3.1. Art. 114 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podobnie jak derogowany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego art. 114 ust. 1a, nie przewidują żadnych granic, które limitowałyby możliwość wzruszenia decyzji czy też rozstrzygnięcia organu odwoławczego (sądu) wydanego w sprawie świadczeń emerytalnych lub rentowych. Decyzje, które nie zostały poddane kontroli organu odwoławczego mogą być przy tym uchylane albo zmieniane przez Zakład (w tym również na niekorzyść osób pobierających świadczenia) w każdym czasie, natomiast te, które były przedmiotem postępowania sądowego mogą zostać wzruszone bądź przez ZUS „we własnym zakresie” (jeżeli prowadziłoby to do przyznania świadczeń tudzież podwyższenia ich wysokości), bądź też przez organ odwoławczy (gdyby skutek uchylecia lub zmiany świadczenia miało zostać odebrane albo zmniejszone). W tym ostatnim przypadku możliwość wystąpienia z „wnioskiem o wznowienie” także nie jest ograniczona czasowo, co *expressis verbis* stwierdza art. 114 ust. 2 pkt 2. Ponadto w sytuacji gdy świadczenia zostały uzyskane na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań

albo – jak stanowi art. 114 ust. 2 pkt 3 – „w innych wypadkach złej woli” Zakład obowiązany jest wstrzymać wypłatę świadczeń.

Zagadnienie wzruszalności decyzji wydawanych przez ZUS jest również przedmiotem regulacji art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1565, z późn. zm.; dalej jako ustawa o s.u.s.). Ust. 1 tego artykułu zawiera regulację analogiczną do tej, jaka znajduje się w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, z tym że w powołanym przepisie mowa jest o prawie lub zobowiązaniu, jako że Zakład ustala w drodze decyzji m.in. wymiar składek czy np. decyduje o umorzeniu należności z ich tytułu (zob. art. 83 ust. 1 pkt 3 i 3a ustawy o s.u.s.). Natomiast art. 83a ust. 2 poświęcony jest stosowaniu nadzwyczajnych procedur wzruszania decyzji ostatecznych, przewidzianych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.; dalej jako k.p.a.). Ustawodawca wyraźnie potwierdził w tym miejscu dopuszczalność uchylecia, zmiany lub unieważnienia decyzji wydanej przez ZUS na zasadach określonych w przepisach k.p.a. Z kolei postanowienie art. 83a ust. 3 ustawy o s.u.s. jest zbieżne z tym, jakie można znaleźć w art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Mianowicie: w myśl art. 83a ust. 3 pkt 1, Zakład może wydawać decyzje przyznające prawo lub określające zobowiązanie, o ile tylko prowadzić to będzie do polepszenia sytuacji osoby zainteresowanej, zaś stosownie do art. 83a ust. 3 pkt 2 ZUS obowiązany jest wystąpić do sądu z wnioskiem (a ściślej rzecz biorąc – skargą) o wznowienie postępowania, jeżeli zachodzą podstawy do negatywnego zweryfikowania poprzednio wydanego rozstrzygnięcia, czyli gdy dane prawo nie istnieje bądź zobowiązanie występujące po stronie osoby zainteresowanej jest *de facto* wyższe niż to ustalone decyzją.

Art. 83a ustawy o s.u.s. nie znajduje zastosowania w sprawach emerytur i rent, i to ani tych przyznawanych w systemie powszechnym, ani też tych należnych tytułem zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych (por. art. 83a ust. 4). Decyzje dotyczące tych ostatnich grup, poddane zostały reżimowi – odpowiednio – art. 32 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2015 r. poz. 330, z późn. zm.) i art. 33 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 2015 r. poz. 900, z późn. zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Notabene rozwiązania zawarte w pierwszym z wymienionych przepisów są takie same, jak te z art. 83a ustawy o s.u.s., z tą jedynie różnicą że w art. 32 ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin znajduje się odesłanie do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2014 r. poz. 101, z późn. zm.; dalej jako k.p.c.). Art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy obejmuje natomiast regulację bardziej lakoniczną, gdyż stanowi, że prawo do świadczeń pieniężnych z tytułu zaopatrzenia emerytalnego lub ich wysokość ulega ponownemu ustaleniu na wniosek zainteresowanego albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji w tej sprawie zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, które mają wpływ na prawo do świadczeń bądź ich wysokość. Przepis ten jest więc w istocie odpowiednikiem art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Równie związane postanowienie mieści art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r. poz. 704, z późn. zm.). Zgodnie z dyspozycją tego przepisu, prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie, na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności, mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Jednocześnie dalsze ustępy powołanego art. 44 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników normują kwestie wpływu zmian stanu prawnego na decyzje ustalające indywidualny wymiar świadczeń z ubezpieczenia, zawieszenia prawa do świadczeń oraz zawieszenia lub wstrzymania ich wypłaty (por. art. 114 ust. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), jak również wznowienia zawieszonych lub wstrzymanej wypłaty świadczenia bądź jego części. Nie da się ukryć, że także cytowana ustawa nie przewiduje żadnych ograniczeń, w szczególności cezury czasowej, jeżeli chodzi o możliwość wzruszania decyzji wydawanych na podstawie art. 44 ust. 1, tj. ustalających prawo do świadczeń z ubezpieczenia. Odnosi się to zresztą także do innych decyzji Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (zob. art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, a ponadto art. 52 ust. 1 tejże ustawy, jako ten przepis, w którym generalnie odsyła się do przepisów ustawy o s.u.s.).

3.2. Projektowana ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmierza do nadania nowego brzmienia przywołanym przepisom

art. 83a ust. 1–3 ustawy o s.u.s. (pozostawiając niezmienną regułę kolizyjną z ust. 4), art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i art. 114 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Dodatkowo projekt zakłada dodanie art. 36a w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz dwóch nowych jednostek redakcyjnych w art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (ust. 3 i 4), a poza tym uwzględnia konsekwencje dokonywanych zmian na gruncie art. 175 ust. 4 tej ostatniej ustawy.

Według projektowanego stanu prawnego, problematyka wzruszalności decyzji ZUS oraz procedur, w których to może nastąpić, ma zostać poddana regulacji z k.p.a. (art. 1, w zakresie proponowanej zmiany art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s., i art. 5 pkt 1 lit a projektu). Nie chodzi tutaj jednak wyłącznie o tryby nadzwyczajne, w których może dojść m.in. do uchylania czy też zmiany ostatecznej decyzji, lecz również o tryb wznowienia postępowania z rozdz. 12 k.p.a. (patrz art. 145 i nast.).

W szczególności do wznowienia postępowania w sprawach rozstrzygniętych decyzjami Zakładu będzie mogło dojść w sytuacji, gdy dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okażą się fałszywe (art. 145 § 1 pkt 1 k.p.a.), dana decyzja wydana została w wyniku przestępstwa (art. 145 § 1 pkt 2 k.p.a.) albo gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi (art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.). Wypada też podnieść, iż zastosowanie znajdą w tym zakresie terminy ograniczające dopuszczalność uchylenia decyzji ostatecznej, o których mowa w art. 146 § 1 k.p.a., przy czym w odniesieniu do dwóch pierwszych z wyżej wskazanych podstaw wznowienia będzie to termin dziesięcioletni, a w przypadku wszystkich pozostałych, w tym podstawy w postaci nowych faktów lub dowodów – termin lat pięciu. Z kolei w trybie art. 155 k.p.a. decyzje ostateczne będą mogły zostać zmienione, aczkolwiek jedynie za zgodą stron i gdy przemawiać będzie za tym ich „słuszny interes”. Przepis ten umożliwi zatem weryfikację decyzji na korzyść (przez podwyższenie wysokości świadczeń) i to – jak było zresztą i do tej pory – bez żadnego ograniczenia czasowego. Również decyzje odmawiające świadczeń będą mogły zostać uchylone, z tym że w oparciu o dyspozycję art. 154 § 1 k.p.a. (nawiasem mówiąc, przepis ten też nie wyznacza limitu czasowego). Jeżeli chodzi zaś o dopuszczalność unieważnienia decyzji, to będzie ona obwarowana przesłankami z art. 156 k.p.a., a więc nade wszystko terminem dziesięcioletnim, przewidzianym w § 2 tego

przepisu. Skądinąd w niektórych sprawach wymieniony termin lat 10 musi być uwzględniany już teraz, a to w związku z treścią art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s.

Kierunek zmiany dotychczasowych uregulowań akcentuje wyraz „wzruszone”, którym posłużono się w projektowanych art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. oraz art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W odróżnieniu od „uchylenia, zmiany, unieważnienia” (por. tytuł rozdz. 13 k.p.a.), kategoria „wzruszenia” obejmować ma, jak zaakcentowano powyżej, także wznowienie w rozumieniu art. 145 – art. 152 k.p.a. Zarazem czyni to wszakże zbędnym uregulowanie z art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. w aktualnie obowiązującym brzmieniu. Za to dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości niezbędne staje się przesądzenie, że decyzje wydane przez ZUS w warunkach art. 83a ust. 1 ustawy o s.u.s. czy art. 114 ust. 1 zd. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (względnie bezczynność organu rentowego) podlegają kontroli przez wniesienie odwołania do sądu, na zasadach określonych w art. 83 ust. 2, 3 i 5–7 ustawy o s.u.s. (art. 1 projektu, w zakresie dotyczącym nowelizacji art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s., oraz art. 5 pkt 1 lit. a – projektowane zd. 2 w art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Sprawom zakończonym prawomocnymi orzeczeniami sądów dedykowane będą tak jak dotąd odrębne jednostki redakcyjne. Utrzymana zostanie przy tym reguła, że Zakład może w każdym czasie wydać decyzję „korygującą” stan ustalony na mocy rozstrzygnięcia sądu, pod warunkiem oczywiście, iż ta nowa decyzja będzie korzystna dla zainteresowanego (zob. projektowane przepisy art. 83a ust. 3 pkt 1 ustawy o s.u.s. oraz art. 114 ust. 2 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Wystąpienie podstaw do zmiany orzeczenia sądu w sposób niekorzystny dla uprawnionego, ma stanowić natomiast przesłankę do wniesienia przez ZUS skargi o wznowienie. Proponuje się w tym kontekście odesłanie do przepisów procedury cywilnej, z konsekwencją stosowania m.in. art. 408 k.p.c., który przewiduje, iż po upływie lat 5 od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem zaledwie sytuacji, gdy strona była pozbawiona możliwości działania lub nie była należycie reprezentowana. Wznowienie po tym terminie nie będzie zatem możliwe nawet wtedy, gdy Zakład wykryje takie okoliczności faktyczne lub środki dowodowe, które mogłyby mieć wpływ na wynik sprawy, a w istocie rzeczy – negatywnie rzutować (z punktu widzenia osoby zainteresowanej) na kwestie rozstrzygnięte przez sąd.

Na marginesie należy zauważyć, że takie właśnie rozwiązanie, a więc odesłanie do zasad (w tym terminów) z procedury cywilnej, wprowadzone zostało w art. 32 ust. 3 ustawy

o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. Nie da się zaś ukryć, że regulacja z art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, według której z „wnioskiem tym [czyli o wznowienie] organ rentowy może wystąpić w każdym czasie”, pozostaje jego całkowitym przeciwieństwem. Ta bezterminowa kompetencja ZUS jest wszakże wysoce wątpliwa w świetle wypowiedzi Trybunału i dlatego wskazane jest jej ograniczenie.

Wobec jasnego odesłania do zasad wznowienia ujętych w k.p.c. sprzeciwu nie budzi natomiast możliwość wstrzymania wypłaty świadczeń emerytalnych lub rentowych w całości lub części, „jeżeli emeryt lub rencista korzystał ze świadczeń na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań albo w innych wypadkach złej woli” (tak art. 114 ust. 2 pkt 3 w obowiązującym i proponowanym brzmieniu). Niewątpliwie tego typu decyzja może być usprawiedliwiona zarówno zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej, o których wspominał sam Trybunał Konstytucyjny, jak i zasadą wzajemności świadczeń w systemie powszechnego ubezpieczenia.

Kolejną nowością normatywną jest rozwiązanie wprowadzane w art. 5 pkt 1 lit. c projektowanej ustawy (dotyczy to dodawanego ust. 4, albowiem ust. 3 odzwierciedla jedynie postanowienie zawarte w art. 83b ust. 1 ustawy o s.u.s.). W związku ze stanowiskiem Trybunału co do możliwości przyjęcia mniej rygorystycznych przesłanek warunkujących uchylenie tudzież zmianę decyzji Zakładu (m.in. dla zapewnienia poszanowania zasady sprawiedliwości rozdzielczej), projektodawca uznał za celowe stworzenie *lex specialis*, który pozwoli na ponowne rozstrzygnięcie sprawy załatwionej w sposób nieprawidłowy na skutek błędu organu rentowego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że termin pozostawiony Zakładowi na weryfikację pierwotnej decyzji powinien być w tym przypadku krótszy niż omówione wcześniej terminy z k.p.a. i k.p.c. Zdaniem projektodawcy, odpowiednim terminem będzie tu termin trzyletni, ponieważ pozwoli na właściwe zrównoważenie przeciwstawnych interesów, tj. indywidualnego i ogólnospołecznego, oraz stojących za nimi wartości konstytucyjnych. Można też dodać, że proponowany termin nawiązuje do tego, jaki został przyjęty w sytuacji, gdy odmowa bądź przyznanie niższego świadczenia niż należne nastąpiło wyłącznie w związku z uchybieniami po stronie organu rentowego. Jak przewiduje art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, wypłata przyznanego lub podwyższonego świadczenia następuje wówczas za okres 3 lat poprzedzających miesiąc, w którym zgłoszono wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy lub wydano decyzję z urzędu.

Jak już była o tym mowa, w projektowanym art. 114 ust. 3 wprowadza się rozwiązanie wzorowane na art. 83b ust. 1 ustawy o s.u.s. Nałożenie na ZUS obowiązku wydawania decyzji także w przypadku, gdy przepisy k.p.a. przewidują wydanie postanowienia (dotyczy to np. odmowy wznowienia postępowania – zob. art. 149 § 3 k.p.a.), ma na celu zapewnienie stronie możliwości wywiedzenia odwołania do sądu, który to będzie mógł skontrolować prawidłowość danego rozstrzygnięcia. Z kolei zmiana art. 175 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS wymuszona jest tym, iż powołany przepis, określając przesłanki ponownego ustalenia kapitału początkowego (co nadal może mieć miejsce w odróżnieniu od wydawania decyzji w sprawie tego kapitału po raz pierwszy – por. art. 175 ust. 3) odsyła do okoliczności, o których mowa w art. 114. Wobec nadania nowego brzmienia temu ostatniemu przepisowi, konieczna jest więc także nowelizacja art. 175 ust. 4.

Symetryczną regulację proponuje się w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 2 projektu). Aczkolwiek, zważywszy na systematykę ustawy, wyodrębniono w tym wypadku ogólną regulację, mającą znajdować zastosowanie do wszelkich decyzji Prezesa KRUS (proponowany art. 36a, który będzie brzmiał analogicznie jak znowelizowany art. 83a ustawy o s.u.s.) oraz regulację szczególną, odnoszącą się do decyzji ustalających prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego rolników, jak również decyzji określających wysokość tychże świadczeń (art. 44 ust. 2, którego treść będzie zbieżna z art. 114 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS). Za dokonaniem prezentowanych zmian przemawiają dokładnie takie same względy jak te, które uzasadniają nadanie nowego brzmienia przepisom normującym system powszechny. Stąd też w pełni adekwatne są tutaj wyżej przedstawione argumenty.

Mając na względzie uwagi zgłoszone przez Ministra Obrony Narodowej i poszczególne służby mundurowe do projektu wykonującego wyrok K 5/11, który był przedmiotem prac Senatu VIII kadencji, proponuje się także nadanie nowego brzmienia art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (art. 3 i art. 4 projektu). Przyjęta koncepcja nawiązuje – z jednej strony – do przesłanek wzruszalności decyzji ujętych w k.p.a. (np. projektowane art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 znajdują swój odpowiednik w art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.), z drugiej zaś – wprowadza pewne odmienności wynikające ze specyfiki postępowania w sprawie zaopatrzenia emerytalnego. Odnosi się to przykładowo do wadliwych zaświadczeń wystawionych przez inne organy niż organ emerytalny, w oparciu o które ustala się kwestie

rzutujące na wymiar lub wręcz samo uprawnienie do świadczeń pieniężnych takich jak emerytura czy renta (zob. art. 32 ust. 2 pkt 5 i odpowiednio art. 33 ust 2 pkt 5 w proponowanym brzmieniu). Również terminy oraz dalsze warunki wzruszenia tych decyzji, które zostały uzyskane w wyniku przestępstwa lub w związku z przyjęciem za prawdziwe dowodów, które w rzeczywistości były fałszywe, mają swój pierwowzór w przepisach procedury administracyjnej (por. ust. 3–5 w projektowanych artykułach, a w k.p.a. przepisy art. 145 § 2 i 3 oraz art. 146 § 1). Podobnie jak w systemie powszechnym oraz na gruncie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w art. 32 ust. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i art. 33 ust. 7 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy postanowiono wyraźnie wskazać drogę odwoławczą, co nawiasem mówiąc, stanowi potwierdzenie poglądów wyrażanych w tej kwestii zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego.

Uregulowaniem różniącym się natomiast zasadniczo od tych, które zostały już zaprezentowane w kontekście decyzji wydawanych na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 114 ust. 4 i art. 44 ust. 2), jest to zaproponowane w art. 32 ust. 8 oraz art. 33 ust. 8. Otóż, w przypadku gdy zasadne wzruszenie decyzji z przyczyn, które nie zostały zawinione przez zainteresowanego, miałyby być dla niego wyjątkowo dotkliwe, zwłaszcza z powodu wieku tej osoby, jej stanu zdrowia lub „innych szczególnych okoliczności”, organ emerytalny uchyli decyzję, a po jej uprawomocnieniu się (lub gdy bezskutecznie upłynie termin przewidziany na wywiedzenie odwołania) wystąpi do właściwego organu o przyznanie stosownych świadczeń „w drodze wyjątku”. Możliwość taką zastrzeżono tak w art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (decyzja należy tu do Ministra Obrony Narodowej), jak i art. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w zależności od formacji mundurowej decyzję podejmuje w tym wypadku: minister właściwy do spraw wewnętrznych, Minister Obrony Narodowej albo Minister Sprawiedliwości), zaś przyznawane w tym trybie świadczenia nie mogą przekraczać tych, które przy spełnieniu wymaganych warunków przysługiwałyby w myśl ustawy. Można sądzić, iż tak ukształtowane relacje między organem emerytalnym a osobami uprawnionymi do świadczeń z tytułu zaopatrzenia emerytalnego w prawidłowy sposób pogodzą przeciwstawne wartości, jakie niewątpliwie stoją za zasadą lojalności państwa względem obywateli oraz zasadą sprawiedliwości rozdzielczej.

3.3. W opinii projektodawcy, projektowane rozwiązania powinny możliwie szybko uzyskać pełną skuteczność, gdyż pozwoli to na nadanie decyzjom ZUS i innych organów emerytalnych stabilności niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też w przepisie przejściowym (art. 6) zawarto regulację przewidującą stosowanie nowych norm prawnych także w sprawach wszczętych przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Ten sam cel realizuje jednocześnie czternastodniowy termin *vacatio legis*.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmierza do realizacji postulatów o charakterze *de lege ferenda* sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w motywach wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. W związku z powyższym podstawowym jego skutkiem będzie zastąpienie regulacji, które nie spełniają wymogów konstytucyjnych, unormowaniami, które w należyтым stopniu odzwierciedlą ideę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uchwalenie ustawy doprowadzi poza tym do ujednoczenia obowiązujących rozwiązań, przez co staną się one bardziej przejrzyste dla adresatów. Swoją drogą warto przypomnieć, że Trybunał stwierdził, iż wynikający z art. 114 ust. 1 podział na „nowe dowody” oraz „okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji” – szczególnie z uwagi na dowolne kwalifikowanie tych przesłanek przez organ rentowy – wywołuje istotne zastrzeżenia jako nieprecyzyjny, co mogłoby w przyszłości skutkować zarzutem z art. 2 Konstytucji (zasady poprawnej legislacji).

Projektowana ustawa nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa. Ewentualne uszczuplenie zasobów zarówno Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i puli środków przeznaczonych na świadczenia dla rolników czy zaopatrzenie żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy służb mundurowych i ich rodzin może być co najwyżej związane z błędnymi decyzjami organów emerytalno-rentowych (względnie z wadliwymi rozstrzygnięciami sądów), które po uzyskaniu przymiotu prawomocności oraz po upływie określonego czasu nie będą już mogły zostać wyeliminowane z obrotu prawnego, podczas gdy przy utrzymaniu obecnego stanu prawnego tego typu ograniczenia, co do zasady, nie miałyby zastosowania. Sygnalizowana tutaj możliwość – co warto jeszcze raz stanowczo podkreślić – nie będzie jednak prostą konsekwencją samej zmiany przepisów, a w tym zastosowania limitów czasowych wynikających z k.p.a. czy k.p.c., lecz nieprawidłowości zaistniałych w procesie ustalania uprawnień do emerytur lub rent bądź też innych świadczeń

z ubezpieczeń społecznych, a w przypadku ustawy o s.u.s. i ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników – dodatkowo również zobowiązań.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.