



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 3 października 2012 r.

Druk nr 192

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
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 Piotr Wach.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

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 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.²⁾) w art. 83a:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie, mogą zostać wzruszone przez Zakład na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.”;

2) uchyla się ust. 2;

3) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„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 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zm.³⁾) uchyla się art. 32.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, 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 opublikowane w Dz. U. z 2009 r. Nr 218, poz. 1690, z 2010 r. Nr 105, poz. 668, Nr 182, poz. 1228, Nr 225, poz. 1474, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725, z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 75, poz. 398, Nr 138, poz. 808, Nr 171, poz. 1016, Nr 197, poz. 1170, Nr 199, poz. 1175, Nr 232, poz. 1378 i Nr 291, poz. 1706 oraz z 2012 r. poz. 611, 637 i 769.

³⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 559, z 2008 r. Nr 208, poz. 1308, z 2009 r. Nr 24, poz. 145, Nr 79, poz. 669, Nr 95, poz. 785 i Nr 161, poz. 1278, z 2010 r. Nr 27, poz. 141, Nr 36, poz. 204, Nr 113, poz. 745 i Nr 167, poz. 1130 oraz z 2012 r. poz. 664.

Art. 3. 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.⁴⁾) uchyla się art. 33.

Art. 4. W ustawie 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.⁵⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 114:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Decyzje ostateczne, od których nie zostało wniesione odwołanie, mogą zostać wzruszone przez organ rentowy na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku gdy istnieje podstawa wzruszenia decyzji ostatecznej, 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.”,

c) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

⁴⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558, z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409 i Nr 220, poz. 1410, z 2009 r. Nr 24, poz. 145 i Nr 95, poz. 786, z 2010 r. Nr 113, poz. 745, z 2011 r. Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 637 i 664.

⁵⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały opublikowane w Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118, 251, 637 i 664.

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

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. 5. Do postępowań wszczętych na podstawie przepisów ustaw, o których mowa w art. 1–4, i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustaw, o których mowa w art. 1 i art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 6. 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 w 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 uchylenie, 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 choćby decyzja 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 zaś 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 rekwalifikacji 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 zaniedbania 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 słuszenie 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 wywód Sądu Najwyższego, Trybunał wyraził jednak przekonanie, iż kryteria tego rodzaju powinny znaleźć bezpośredni wyraz w ustawie, jako że mamy tutaj do czynienia z ograniczeniem prawa poręczonego na poziomie ustawy zasadniczej (art. 67 ust. 1). Konieczne jest zatem zachowanie w tym wypadku 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 prowadziło 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.

Kwestii wzruszalności decyzji wydawanych przez ZUS dotyczy również 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, która 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 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 rozdz. 13 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 (skargą) o wznowienie postępowania, jeżeli zachodzą podstawy do negatywnego zweryfikowania poprzednio wydanego rozstrzygnięcia (czyli gdy dane prawo nie istnieje bądź zobowiązanie jest wyższe niż to ustalone orzeczeniem).

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 są reżimowi – odpowiednio – art. 32 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, 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. Nr 43, poz. 296, 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.

3.2. Projektowana ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmierza do nadania nowego brzmienia art. 83a ustawy o s.u.s. i art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz uchylenia art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Zgodnie z projektowanym stanem prawnym problematyka wzruszalności decyzji ZUS oraz procedur, w których to może nastąpić, poddana zostanie regulacji z k.p.a. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o tryby nadzwyczajne pozwalające na uchylanie, zmianę czy też stwierdzenie nieważności ostatecznych decyzji, ale także 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 wypadku terminy ograniczające dopuszczalność wzruszania decyzji ostatecznych, o których mowa w art. 146 § 1 k.p.a. W odniesieniu do dwóch pierwszych z wyżej wskazanych podstaw wznowienia będzie to termin dziesięcioletni, natomiast 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 świadczeń) i to – jak zresztą było 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 aktualnie wymieniony termin lat 10 znajduje już zastosowanie w niektórych sprawach w związku z treścią art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. i art. 32 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin.

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 bowiem od „uchylenia, zmiany, unieważnienia”

(zob. zwłaszcza art. 83a ust. 2 ustawy o s.u.s. w obecnym brzmieniu), kategoria „wzruszenia” ma obejmować, jak to zostało zaakcentowane powyżej, także wznowienie w rozumieniu art. 145 – art. 152 k.p.a. Jednocześnie unormowanie (w drodze odesłania) w jednej jednostce redakcyjnej wszystkich zasad wzruszania decyzji ostatecznych pociąga za sobą konieczność uchylecia ust. 2 w art. 83a ustawy o s.u.s. – art. 1 pkt 2 projektu.

Sprawom zakończonym prawomocnymi orzeczeniami sądów właściwych w zakresie ubezpieczeń społecznych dedykowane zostały art. 1 pkt 3 oraz art. 2 pkt 2 projektowanej ustawy. Utrzymana zostanie przy tym zasada, że ZUS może w każdym czasie wydać nową decyzję „korygującą” stan ustalony rozstrzygnięciem sądu, pod warunkiem oczywiście, iż będzie to decyzja korzystna dla zainteresowanego (por. projektowane 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., tzn. przepisu, który przewiduje, iż po upływie lat pięciu od uprawomocnienia się wyroku nie można żądać wznowienia, z wyjątkiem wypadku, 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 ściślej rzecz biorąc – negatywnie rzutować z punktu widzenia osoby zainteresowanej na kwestie rozstrzygnięte przez sąd).

Należy przypomnieć, że takie rozwiązanie wprowadzone zostało już 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, wedle której z „wnioskiem tym [o wznowienie] organ rentowy może wystąpić w każdym czasie” pozostaje jego przeciwieństwem. Taka bezterminowa kompetencja ZUS jest jednak wysoce wątpliwa w świetle wypowiedzi Trybunału.

Wobec jasnego odesłania do zasad wznowienia ujętych w k.p.c. sprzeciwu nie budzi za to 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 taka decyzja Zakładu może być usprawiedliwiona zarówno zasadami równości oraz sprawiedliwości społecznej, o których

wspomniął zresztą Trybunał Konstytucyjny, jak i zasadą wzajemności świadczeń w systemie powszechnego ubezpieczenia.

W projektowanym art. 114 ust. 3 wprowadza się ponadto rozwiązanie wzorowane na tym z art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin. 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) nawiązuje do okoliczności, o których mowa w art. 114. W związku z nadaniem nowego brzmienia temu ostatniemu przepisowi, niezbędna jest więc także nowelizacja art. 175 ust. 4.

Zakłada się pozostawienie odrębnej regulacji w ustawie o s.u.s. i ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Przesądza to o potrzebie utrzymania reguły kolizyjnej z art. 83a ust. 4 ustawy o s.u.s. Trudno natomiast wskazać argumenty, które przemawiałyby za zamieszczeniem identycznej regulacji jak ta objęta proponowanym art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że wzruszanie decyzji oraz orzeczeń zapadających na podstawie tych ustaw powinno odbywać się na tych samych zasadach co rozstrzygnięć wydawanych przez ZUS. Niemniej nie wolno zapominać, że oba powołane akty normatywne odsyłają generalnie m.in. właśnie do ustawy o emeryturach i rentach z FUS (zob. art. 11 w obu ustawach). Stąd też proponuje się uchylenie odpowiednio art. 32 w pierwszej w wymienionych ustaw oraz art. 33 w drugiej – art. 2 i art. 3 projektu.

3.3. Mimo uczynionej przez Trybunał wzmianki na temat możliwości wprowadzenia zupełnie nowych przesłanek determinujących wzruszalność decyzji organów emerytalno-rentowych oraz rozstrzygnięć wydawanych w sprawach odwołań od tych decyzji, w projekcie zaproponowano model wypracowany w przepisach k.p.a. i k.p.c. Zdaniem projektodawcy, przepisy procedur, chociażby przez określenie terminów pięcioletnich, które ulegają wydłużeniu tylko w pewnych wyjątkowych sytuacjach (np. w razie stwierdzenia, iż dana decyzja została wydana na podstawie sfałszowanych dowodów) w odpowiedni sposób równoważą wartości konstytucyjne, a nade wszystko zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie

prawa oraz zasadę sprawiedliwości rozdzielczej, na którą powołał się Trybunał Konstytucyjny. W opinii projektodawcy projektowane rozwiązania powinny możliwie szybko uzyskać pełną skuteczność, ponieważ pozwoli to na nadanie decyzjom ZUS i innych organów emerytalnych stabilności niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego w przepisie przejściowym (art. 5 projektowanej ustawy) zawarto regulację przewidującą stosowanie nowych norm także w sprawach wszczętych przed wejściem w życie proponowanych zmian. Co oczywiste, wobec uchylecia art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin art. 33 ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy, na gruncie obu tych ustaw stosowany powinien być art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w nowym brzmieniu.

4. Skutki projektowanej ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw zmierza do realizacji postulatów *de lege ferenda* sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. Podstawowym jego skutkiem będzie zatem zastąpienie regulacji, która nie spełnia wymogów konstytucyjnych, rozwiązaniem, które w należyтым stopniu odzwierciedli ideę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uchwalenie ustawy doprowadzi poza tym do ujednoczenia, a zarazem uproszczenia obowiązujących uregulowań, przez co staną się one bardziej przejrzyste. Swoją drogą Trybunał wyraźnie wskazał, że 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.

Projektowana ustawa nie powoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa. Ewentualne uszczuplenie zasobów zarówno Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jak i puli środków finansowych przeznaczonych na 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 możliwość – co warto jeszcze raz stanowczo podkreślić – nie będzie jednak prostą konsekwencją samej zmiany przepisów (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 na gruncie ustawy o s.u.s. dodatkowo również zobowiązań.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....