



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Rodziny,
Polityki Senioralnej i Społecznej (26.),
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (44.)
oraz Komisji Ustawodawczej (58.)
w dniu 10 maja 2016 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (cd.) (druk senacki nr 72).

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 07)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Stanisław Gogacz)

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie trzech połączonych komisji: Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisji Ustawodawczej.

Stwierdzam istnienie kworum wszystkich komisji.

Przedmiotem obrad jest kontynuowanie realizacji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2012 r. Trybunał zakwestionował art. 114 ust. 1a, który jest już nieaktualny, który stracił moc prawną. Tak że od 8 marca 2012 r. wszystkie sprawy dotyczące wzruszalności decyzji emerytalnych z ubezpieczeń społecznych przejął na siebie ust. 1 i ust. 2. Od 8 marca stan prawny nie jest uregulowany i wydaje się, że powinniśmy przyspieszyć prace i naprawić system prawa.

Proszę państwa, naszym celem jest właśnie doprowadzenie do tego, ażeby problematykę wzruszalności decyzji, jeżeli chodzi zarówno o Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz KRUS, jak i o służby mundurowe... Chodzi o to, żebyśmy mogli przygotować rozwiązania prawne, które wyjdą naprzeciw oczekiwaniom Trybunału Konstytucyjnego.

Nasze komisje kontynuują prace, bo jeżeli chodzi o ten punkt, to już się spotkały. Zdecydowaliśmy wtedy, a było to 6 kwietnia 2016 r., że przerwiemy posiedzenie komisji i poprosimy o dalsze informacje dotyczące proponowanych rozwiązań. Chcieliśmy, ażeby Biuro Legislacyjne poprzez swoje robocze działania doprowadziło do przedstawienia nam takiej wersji rozwiązań prawnych, które by wyszły naprzeciw oczekiwaniom Trybunału Konstytucyjnego, ale również w pełni wypełniały to, co zakwestionował Trybunał. Mianowicie, nie były sprzeczne z art. 2 konstytucji – czyli chodzi o pewność prawną – i art. 67 ust. 1 konstytucji, który mówi o tym, że każdy ma prawo do zabezpieczenia emerytalnego. W tym momencie brak wykonania wyroku sprawia, że tej pewności po prostu osoby ubezpieczone mogą nie mieć, dlatego że stan prawny jeszcze tego w pełni nie zapewnia, stan prawny został zakwestionowany.

Stąd moja prośba. Jeżeli państwo się zgodzicie, to zwrócę się do pana senatora Libickiego, który jest sprawozdawcą i odpowiada za prace legislacyjne, bo został przez nas wydelegowany, ażeby zaprezentował nam informację, jakie nowe zapisy wprowadzono do rozwiązań

zawartych w projekcie z druku nr 72. Druku, nad którym pracowaliśmy podczas poprzedniego posiedzenia komisji nad tym punktem. Jaka jest propozycja, którą właśnie teraz Biuro Legislacyjne, komisja robocza i pan senator Libicki przedstawiają.

Bardzo proszę, Panie Senatorze, o zaprezentowanie nam, czym różni się propozycja, którą pan teraz wnosi, od tej z druku nr 72.

(*Senator Jan Filip Libicki:* Bardzo dziękuję...)

Panie Senatorze, jeżeli można, pozwolę sobie jeszcze powitać gości.

Proszę państwa, witam pana Marka Buciora z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zastępcę dyrektora departamentu. Witam pana Wojciecha Kuraszyka z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Witam serdecznie pana Cezarego Gromadzkiego z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, głównego specjalistę w Departamencie Ubezpieczeń Społecznych. Witam panią Agnieszkę Walkowiak-Rost z Ministerstwa Sprawiedliwości, sędzię w Wydziale Prawa Ustroju Sądów, Prokuratury i Służby Więziennej. Witamy panią Anitę Rzepecką z Ministerstwa Obrony Narodowej, szefa Oddziału Emerytalnego w Departamencie Spraw Socjalnych. Witamy panią Dorotę Cyngot z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, zastępcę dyrektora ds. ustalania świadczeń Zakładu Emerytalno-Rentowego oraz panią Annę Żytkowską z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, starszego specjalistę w Wydziale Organizacyjnym Zakładu Emerytalno-Rentowego. Witamy: pana Dariusza Noszczaka z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, pełniącego obowiązki wicedyrektora Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych; pana Kamila Tokarza z ZUS, pełniącego obowiązki naczelnika w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych; panią Elżbę Skowrońską z ZUS, głównego specjalistę ds. legislacji w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych; pana Sebastiana Kamińskiego z ZUS, głównego specjalistę w Departamencie Legislacyjno-Prawnym. Witamy pana Andrzeja Jesionka z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, dyrektora Biura Ubezpieczeń i panią Annę Garbowską z KRUS, wicedyrektor Biura Świadczeń. Witamy pana Michała Kempę z Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu i oczywiście panią Katarzynę Konieczko, panią mecenas, oraz wszystkich państwa, którzy są obecni.

I bardzo proszę pana senatora Libickiego o przedstawienie sprawozdania z prac zespołu roboczego.

Senator Jan Filip Libicki:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Otóż, zgodnie z tym, co powiedział pan przewodniczący, po tym, jak w dniu 6 kwietnia przerwaliśmy posiedzenie naszych komisji, odbyło się spotkanie robocze przedstawicieli senackiego Biura Legislacyjnego i instytucji, które na przerwanym posiedzeniu zadeklarowały chęć pracy w takim zespole roboczym. I ustalono następujące kwestie.

Przede wszystkim, uznano, iż kwestia wzruszalności decyzji w sprawie świadczeń emerytalno-rentowych powinna być uregulowana w ustawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Szczególnie proponuje się, aby znowelizowane przepisy nie odsyłały do postanowień kodeksu postępowania administracyjnego, ale autonomicznie na gruncie każdej ze zmienianych ustaw wskazywały zarówno przesłanki zmiany lub uchylecia decyzji, jak i terminy oraz organy właściwe w tym zakresie. Nowelizacja objęłaby art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb wszystkich tutaj licznie wymienionych.

W trakcie tych prac ustalono także, że w projekcie nie znajdzie się zmiana art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, gdyż przywoływany przepis normuje problematykę wzruszalności decyzji wydawanych w sprawach innych świadczeń niż emerytalno-rentowe, a także znajduje zastosowanie do decyzji określających obowiązki w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, chociażby dotyczących podlegania ubezpieczeniu, obowiązku uiszczania składek itd.. itd.

W związku z tym konsekwentnie należałoby uznać, że projektem wiodącym, jako akt normatywny, będzie ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a więc ta ustawa, do której odnosił się Trybunał.

Przyjęta metoda regulacji zakłada, że w znowelizowanych przepisach będą jednoznacznie sprecyzowane przesłanki uchylecia oraz zmiany decyzji. Są to przyczyny wzorowane na tych, które wymienia art. 145 kodeksu postępowania administracyjnego, niemniej jednak proponowane brzmienie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, art. 32 o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin oraz art. 33 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służb uwzględni także specyfikę decyzji wydawanych przez organy emerytalno-rentowe. Krótko mówiąc, według tej propozycji odesłanie do k.p.a., jakie miało się znaleźć m.in. w treści zmienionego art. 114 ust. 1 o emeryturach i rentach z FUS, będzie analogicznie, jak w ustawach mundurowych, zastąpione wyliczeniem przesłanek wzruszenia decyzji, a więc dojdzie do – też postulowanej przez państwa senatorów na przerwanym posiedzeniu – ujednolicenia pewnej terminologii.

Na szczególną uwagę zasługują też wyraźnie wskazane terminy wzruszenia decyzji, w tym 3-letni termin ograniczający możliwość uchylecia lub zmiany decyzji z powodu błędu po stronie samego organu. Istotne

jest poza tym utrzymanie wadliwej decyzji w obrocie w sytuacji, gdy jej uchylecie lub zmiana miałyby się wiązać z istotnym pogorszeniem sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej ze względu na wiek, stan zdrowia i inne szczególne okoliczności. To ostatnie rozwiązanie ma dotyczyć wszystkich decyzji, a więc regulacje będą w tym zakresie jednolite zarówno dla sektora powszechnego, jak i dla sektora zabezpieczeń przysługujących żołnierzom i funkcjonariuszom wymienionych w stosownej ustawie służb.

Omawiany problem jest więc rozstrzygnięty inaczej niż w druku nr 72, który na poprzednim naszym posiedzeniu był podstawą, ponieważ tam przewidywano obligatoryjne uchylecie decyzji w razie istnienia odpowiedniej podstawy oraz przekazanie sprawy do rozpatrzenia w trybie szczególnym, w ramach którego świadczenia mogą, ale nie muszą zostać przyznane w drodze wyjątku. W tym sensie regulacje właściwe służbom mundurowym zostały tutaj zbliżone do tych, które ma stosować Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Jeśli chodzi o sprawy zakończone prawomocnymi orzeczeniami sądów, to w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nadal utrzymana będzie zasada, zgodnie z którą organ rentowy wydaje decyzję korygującą stan ustalony na mocy rozstrzygnięcia sądu, pod warunkiem że nowa decyzja będzie korzystna dla zainteresowanego. A wystąpienie podstaw do zmiany orzeczenia sądu na niekorzyść zainteresowanego ma stanowić przesłankę do wystąpienia przez organ rentowy z wnioskiem o wznowienie postępowania. W art. 1 w dodanym ust. 1f osobny punkt został oprócz tego poświęcony problematyce kapitału początkowego, jako że ta instytucja jest przedmiotem regulacji w art. 175 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W przypadku ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, która ma zostać znowelizowana w art. 2, proponuje się wprowadzenie odesłania do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, albowiem pozwoli to na jednolite stosowanie przepisów obu tych ustaw. Zarazem posłużenie się określeniem „przepisy emerytalne” będzie czytelne zarówno dla wydających decyzje, jak i dla beneficjentów tychże decyzji, ponieważ w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników znaczenie wspomnianego wyrażenia zostało już zdefiniowane.

Podsumowanie: wydaje się, że przedstawione zapisy w sposób jaśniejszy i klarowniejszy kształtują zasady wzruszenia decyzji emerytalno-rentowych, czynią to w sposób bardziej spójny, a przy tym respektują odrębność zagadnienia wzruszenia decyzji przyznających prawo do świadczeń z tytułu emerytury lub renty; wydaje się też, iż prezentowana propozycja wychodzi naprzeciw oczekiwaniom, które znalazły swój wyraz w wypowiedzi Trybunału.

Na koniec chciałbym powiedzieć jeszcze 2 rzeczy. To znaczy chciałbym podziękować wszystkim przedstawicielom instytucji, pracującym wraz z prawnikami z Biura Legislacyjnego Senatu w ramach zespołu roboczego, który powstał i wypracował ten projekt. Chciałbym też prosić o przyjęcie tego projektu z poprawkami w formie jednolitego projektu ustawy, nad którą będziemy procedować. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Czy pani mecenas zechciałaby coś do tego dodać? Bo mamy właśnie ten podział i pojawia się oznaczenie ust. 1a. Czy tu nie będzie po prostu zamieszania, bo ust. 1a stracił moc prawną w wyniku wyroku Trybunału. Teraz też mamy ust. 1a. Jak rozumiem, taka jest technika legislacyjna. Tak?

**Ekspert do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu
Katarzyna Konieczko:**

Słusznie pan przewodniczący zauważył, że dla laika może to wprowadzać pewną wątpliwość. Ale faktycznie taką technikę przyjmuje się w legislacji, że przepisu, który został wyeliminowany wyrokiem Trybunału, nie zmieniamy, zostawiamy ślad w ustawie, a po tej jednostce, o której orzekł Trybunał, dodajemy kolejne ustępy. Wtedy mamy jasną sytuację. Adresat takiego aktu normatywnego może poprzez przesłedzenie historii zmian dojść do wniosku, co się stało z tym ust. 1a, dlaczego on jest uchylony i dlaczego nie zmieniamy go naszą ustawą.

A jeśli chodzi o to, co można by jeszcze dodać... Pan senator Libicki wspomniał o tym, że w tej wersji projektu, która powstała po naszych spotkaniach roboczych, nie ma już propozycji zmiany art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Takie rozwiązanie przyjęliśmy właśnie na spotkaniu roboczym, ale są pewne zastrzeżenia związane z tym, że być może spowoduje to niejednorodność stosowania przepisów dotyczących chociażby odszkodowań i innych świadczeń należnych z tytułu wypadków w systemie powszechnym dotyczącym pracowników i w systemie dotyczącym rolników. Należałoby jeszcze tę kwestię przemyśleć. Być może będzie konieczność wprowadzenia poprawki w trakcie drugiego czytania.

A z naszej strony sformułowałabym taką prośbę, aby jednak w tej chwili przyjąć projekt w takiej wersji. Po otrzymaniu opinii od podmiotów, które będą jeszcze mogły zająć stanowisko w sprawie tej nowej wersji, będzie można dokonać stosownych zmian, oczywiście jeśli to będzie niezbędne. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dziękuję bardzo.

Myśmy bardzo długo dyskutowali na posiedzeniu komisji, jeżeli chodzi o przedmiotowy projekt i znamy ratio legis oraz opinie poszczególnych instytucji.

Ale jeżeli ktoś z państwa chciałby się wypowiedzieć... Być może państwo z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych... Myśmy otrzymali przed chwilą państwa opinię, a wcześniej dysponowaliśmy opinią z 11 lutego. Ja rozumiem, że ta opinia wnosi coś nowego. To może krótko byście się państwo do tego ustosunkowali?

I pan senator jeszcze...

(*Głos z sali:* Jeszcze ministerstwo pracy...)

Tak więc, jeżeli oczywiście państwo się na to zgodzicie, to bardzo proszę, a potem byśmy przystąpili do dalszego procedowania.

Bardzo proszę, pan minister Bucior.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych
w Ministerstwie Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej Marek Bucior:**

Dziękuję bardzo.

Ministerstwo pracy nie zgłasza uwag.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Czy zakład ubezpieczeń do tej opinii, którą dzisiaj otrzymaliśmy... Czy to, co zostało złożone, w zupełności wystarcza?

**Pełniący Obowiązki Wicedyrektora
Departamentu Świadczeń
Emerytalno-Rentowych
w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych
Dariusz Noszczak:**

Dariusz Noszczak, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Na tym etapie prac ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie zgłaszamy uwag. To pismo, które dzisiaj było przedmiotem roboczych uzgodnień, jeszcze będzie konsultowane z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Gogacz:

Dobrze.

Proszę państwa, ja proponuję, żebyśmy przegłosowali wniosek o to, że dalsze nasze procedowanie będzie przebiegało na bazie projektu, który został zaprezentowany przez senatora Libickiego i przez panią mecenas. Po prostu ten projekt miałby być wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Kto z państwa jest za tym, żebyśmy przyjęli ten wniosek jako bazowy? (20)

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa...

(*Głos z sali:* Kto jest przeciw.)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Proszę państwa, czy państwo, a pan senator Libicki przede wszystkim, wyrażacie zgodę, żeby był on nadal przedstawicielem wnioskodawców i sprawozdawcą?

W takim razie zamykam posiedzenie komisji.

Dziękuję wszystkim państwu za to, że wzięliście w nim udział. Dziękuję naszym gościom, którzy przybyli. Dziękujemy bardzo.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii