



MINISTERSTWO
RODZINY, PRACY I POLITYKI
SPOŁECZNEJ

Warszawa, 12 lutego 2016 r.

Marcin Zieleniecki

Podsekretarz Stanu

DUS.I.02200.2.2016.CG

**Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo Pana Przewodniczącego z dnia 22 stycznia br. w sprawie opinii *do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 72)*, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw ma na celu uregulowanie zasad weryfikacji prawomocnych decyzji w przedmiocie świadczeń emerytalno-rentowych. Jest on wiernym powtórzeniem senackiej inicjatywy ustawodawczej poprzedniej kadencji. Projektowi temu nadano w Sejmie nr druku 1187 (jego pierwsze czytanie odbyło się w dniu 10 lipca 2013 r. na wspólnym posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Spraw Wewnętrznych, po czym prace były kontynuowane w podkomisji nadzwyczajnej).

Wzruszalność decyzji w przedmiocie świadczeń emerytalno-rentowych została uregulowana w ustawach z zakresu ubezpieczeń społecznych w sposób szczególny wobec ogólnych zasad wzruszalności decyzji administracyjnych ujętych w kodeksie postępowania administracyjnego. Konieczność nowelizacji tych przepisów jest następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt 5/11, w którym Trybunał stwierdził, iż art. 114 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748 z późn. zm.) jest niezgodny

z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Uchylony, na skutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przepis pozwalał, przez odesłanie do art. 114 ust. 1 tej ustawy, na wznowienie postępowania przed organem rentowym i wzruszenie prawomocnej decyzji, przyznającej prawo do emerytury bądź renty. Z treści art. 114 ust. 1 wynika bowiem, że prawo do świadczeń lub ich wysokość ulegają 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 tej decyzji, mające wpływ na samo prawo do świadczeń, bądź na ich wysokość. Mając na uwadze standardy demokratycznego państwa prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zwrócił szczególną uwagę na fakt, że uchylony przepis dopuszczał możliwość nieograniczonej rekwalfikacji dowodów, które stanowiły podstawę wydania pierwotnej decyzji, potwierdzającej nabycie prawa. Oznaczało to, że prawomocna decyzja mogła być weryfikowana z urzędu na niekorzyść świadczeniobiorcy w każdym czasie (bezterminowo), nawet wówczas, gdy wadliwość decyzji wynikała z błędu organu rentowego. Orzekając zaś o niezgodności tego przepisu z art. 67 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że ponowne ustalenie prawa do świadczeń musi być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, tak aby została zachowana równowaga pomiędzy uzasadnionym interesem jednostki a interesem publicznym.

Podkreślić należy, iż w uzasadnieniu ww. wyroku nie zakwestionowano zasadności uprawnienia organu rentowego do weryfikacji decyzji bezzasadnie ustalającej prawo do świadczenia lub błędnie ustalającej jego wysokość. Wskazano w nim jednak na standardy konstytucyjne, które kierunkowo posłużyły projektodawcy do przygotowania zmiany odpowiednich przepisów. Trybunał podkreślił bowiem, że niezbędne jest ustanowienie odpowiedniej granicy, poza którą niedopuszczalne byłoby wzruszenie decyzji, a trwałość decyzji organów władzy publicznej nie byłaby pozorna. Ponadto wskazał, że konieczność wyważania interesów jednostki i interesu publicznego zobowiązuje ustawodawcę do wskazywania czytelnych przesłanek wzruszania decyzji, które uniemożliwią arbitralne, niczym nieograniczone działania władzy publicznej.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podziela stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, co w konsekwencji skutkuje również pozytywną ogólną oceną propozycji ujętych w opiniowanym senackim projekcie ustawy, które zmierzają do uregulowania przepisów dotyczących zasad wzruszalności decyzji emerytalno-rentowych, zgodnie z obowiązującymi wzorcami konstytucyjnymi. Należy

jednakże przy tym wspomnieć, aby mieć pełny obraz sytuacji w zakresie potrzeby ingerencji ustawodawczej w związku z orzeczeniem o niekonstytucyjności art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, o konkluzji wynikającej z *Analizy wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt 6/1*, dokonanej przez Departament Prawny i Orzecznictwa Rządowego Centrum Legislacji w dniu 24 kwietnia 2012 r. Z analizy tej wynika mianowicie, że – w związku z eliminacją z obrotu prawnego art. 114 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz faktem, iż ustęp 1 art. 114 jasno określa zasady wzruszenia prawomocnych decyzji – nie ma potrzeby podjęcia prac legislacyjnych mających na celu wykonanie ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

W projektowanej ustawie nadaje się nowe brzmienie przepisom art. 83a ust. 1–3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.), 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.), 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.), 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.) 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 ustawy.

Proponowana w senackim projekcie ustawy zmiana dotychczasowego brzmienia art. 83a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz art. 114 o emeryturach i rentach z FUS, a także dodanego do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników art. 36a zakłada, że zasady wzruszalności decyzji organu rentowego oraz procedur, w których może ona nastąpić, ma zostać poddana regulacji określonej w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Nie chodzi tylko o tryby nadzwyczajne, w których może dojść m.in. do uchylania czy też zmiany ostatecznej decyzji, lecz również o tryb wznowienia postępowania. Odnośnie do spraw zakończonych prawomocnymi orzeczeniami sądów projektodawca utrzymał zasadę dającą możliwość organowi rentowemu wydania decyzji „korygującej” stan ustalony na mocy rozstrzygnięcia sądu pod warunkiem, iż nowa decyzja będzie korzystna dla zainteresowanego. Wystąpienie podstaw do zmiany orzeczenia sądu w sposób niekorzystny

dla zainteresowanego ma stanowić natomiast przesłankę do wniesienia przez organ rentowy skargi o wznowienie postępowania.

Ponadto projektodawca wprowadził dwie istotne zmiany w treści art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Pierwsza z nich dotyczy nałożenia na organ rentowy obowiązku wydawania decyzji w przypadku, gdy przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przewidują wydanie postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Ma ona na celu zapewnienie stronie możliwości złożenia odwołania do sądu, który to będzie mógł skontrolować prawidłowość danego rozstrzygnięcia. Natomiast druga zmiana ogranicza czasowo (do 3 lat) możliwość ponownego rozstrzygnięcia sprawy załatwionej w sposób nieprawidłowy na skutek błędu organu rentowego. Ostatnią z wyżej wskazanych zmian projektodawca wprowadził także przez zmianę treści art. 44 ust. 2 do ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

W projekcie zaproponowano także nadanie nowego brzmienia art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Przepisy te, nawiązując do rozwiązań ujętych w kodeksie postępowania administracyjnego, zawierają wyliczenie przesłanek powodujących uchylenie z urzędu decyzji organu emerytalnego, a także terminy oraz formę, w jakich to uchylenie może nastąpić. Przewidziano także szczególną regulację, która przewiduje, że w wypadku, gdy zasadne jest wzruszenie decyzji z przyczyn, które nie zostały zawinione przez zainteresowanego, a które 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 wystąpi do właściwego organu o przyznanie stosownych świadczeń „w drodze wyjątku”.

W ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw generalnie zmierza do wykonania wskazań zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. w zakresie realizacji postulatów wynikających z art. 2 Konstytucji, w szczególności wywodzonej z niego zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uznać należy, że zaproponowane w projekcie rozwiązania ograniczają możliwość ingerencji organu rentowego w ustalone prawomocną decyzją uprawnienia strony, pozostawiając jednocześnie temu organowi prawo do oceny prawidłowości ustaleń zawartych w tych decyzjach, a także ewentualnie ponowne rozpoznanie prawomocnie rozstrzygniętej sprawy.

Ponadto, regulacja zaproponowana w projekcie ma jednocześnie ten walor, że najdalej idące ograniczenia w zakresie możliwości weryfikowania z urzędu prawomocnych decyzji organu rentowego przewiduje w sytuacji, gdy decyzja ma zostać zmieniona na niekorzyść świadczeniobiorcy, a jej wadliwość wynika z błędu tego organu.

Resort rodziny, pracy i polityki społecznej, zgodnie z wytycznymi zawartymi w ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, proponuje jednak doprecyzować przesłanki wzruszenia prawomocnej decyzji ustalającej ponownie prawo do świadczeń lub ich wysokość jeżeli wydanie decyzji w sprawie świadczenia nastąpiło na skutek błędu organu rentowego. Propozycje zawarte w art. 2 projektu w zakresie dotyczącym art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w art. 5 projektu w zakresie dotyczącym art. 114 ust. 4 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w art. 3 projektu w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin oraz art. 4 projektu w zakresie dotyczącym art. 33 ust. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawierające warunki wzruszalności decyzji takie jak „wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności” nie spełniają bowiem kryterium precyzyjności.

Wydaje się wobec tego (aby spełnić ten postulat precyzyjności), że projektowany ustęp 4 ustawy o emeryturach i rentach z FUS powinien brzmieć w sposób następujący:

„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 istotnie pogorszałoby sytuację osobistą lub materialną osoby zainteresowanej.**”

W konsekwencji tożsame brzmienie powinny również uzyskać jednostki redakcyjne pozostałych ww. ustaw, które podlegają zmianom w projekcie.

Podsumowując ocenę projektu, uznać należy, że proponowane zmiany wprowadzają korzystniejszy dla osób ubezpieczonych w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego sposób wzruszania prawomocnych decyzji organów rentowych oraz wyroków sądów powszechnych w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego. Wydaje się jednak, że projekt wymaga poprawy pod względem legislacyjnym. Przede wszystkim należałoby – z uwagi na fakt, że kluczową regulacją w projekcie jest ta, która odnosi się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r., który odnosił się do art. 114 o emeryturach i rentach z FUS – nadać nowe brzmienie tytułowi projektu. Dlatego też

proponujemy, aby tytuł ten uzyskał następujące brzmienie: „Projekt ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw”. Ponadto należałoby się zastanowić nad możliwością wyeliminowania posługiwania się w projekcie niespójną terminologią z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie pojęć „wzruszenie decyzji” oraz „prawomocna decyzja”.

Przechodząc z kolei do oceny skutków projektu należy wskazać, że proponowane zmiany legislacyjne doprowadzą do nieznacznego ograniczenia wpływu spraw sądowych do sądów rozpatrujących sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego, ponieważ tryb i warunki wniesienia skargi o wzruszenie postępowania sądowego na wniosek organu rentowego są bardziej restrykcyjne (projektowany art. 114 ust. 2 odsyła do przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących wznowienia postępowania), aniżeli warunki wystąpienia przez organ rentowy do sądu ubezpieczeń społecznych z wnioskiem o wznowienie postępowania, wynikające z obecnie obowiązującego art. 114 ust. 2 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Projektowana ustawa nie powinna zatem powodować bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa. Trudne są jednak do oszacowania skutki finansowe zarówno po stronie FUS, jak i po stronie ubezpieczenia rolników indywidualnych czy też zaopatrzenia tzw. służb mundurowych, gdyż skutki te będą związane z błędnymi decyzjami organów rentowych, a więc z nieprawidłowościami zaistniałymi w procesie ustalania uprawnień do świadczeń, a w przypadku ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – zobowiązań.

Mając na uwadze powyższe, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pozytywnie opiniuje senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 72), z jednoczesną sugestią uwzględnienia w trakcie prac parlamentarnych sygnalizowanych propozycji zmian.

Z wyrazami szacunku

PODSEKRETARZ STANU

Marcin Zieleniecki