



Warszawa, 24 lutego 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 416)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przyjęta przez Sejm 10 lutego br. ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw uwzględnia wskazówki zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11), stwierdzającym niezgodność art. 114 ust. 1a¹⁾ ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 poz. 887, z późn. zm.) z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Z dniem 8 marca 2012 r. utracił moc.

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, że przedłożone dowody nie dawały podstaw do ustalenia prawa do emerytury (lub renty albo ich wysokości). Odpowiednie stosowanie dotyczyło możliwości wznowienia postępowania przed organem rentowym i wzruszenia prawomocnej decyzji przyznającej prawo do emerytury (renty) lub ich wysokości oraz ponownego ich ustalenia na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub zostaną ujawnione okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, mające wpływ na samo prawo do świadczeń lub na ich wysokość. W praktyce uznawano, że art. 114 ust. 1a pozwala wznowić postępowanie i wzruszyć prawomocną decyzję, gdy organ inaczej oceni uprzednio przedłożone dowody albo inaczej zaklasyfikuje fakty, które wcześniej ocenił jako

¹⁾ w zakwestionowanym przez Trybunał brzmieniu obowiązywał od 1 lipca 2004 r., wprowadzony ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264)

uzasadniające przyznanie określonych świadczeń. Przepis ten mógł stanowić podstawę prawną umożliwiającą zmianę (uchylenie) decyzji korzystnych dla świadczeniobiorcy, a dla systemu prawnego oznaczał niestabilność decyzji organów rentowych wyłącznie ze względu na zaniedbania organu rentowego. Ta możliwość weryfikowania na niekorzyść świadczeniobiorcy, z urzędu i w każdym czasie (bezterminowo), również wtedy, gdy wadliwość decyzji wynikała z błędu organu rentowego, po stronie którego leży obowiązek badania przesłanek nabycia prawa do świadczenia, została oceniona przez Trybunał Konstytucyjny jako brak właściwych gwarancji prawnych dla świadczeniobiorcy. Natomiast sama potrzeba weryfikacji prawomocnych decyzji rentowych nie została zakwestionowana przez Trybunał. Ustawodawca wytycza podstawy systemu zabezpieczenia społecznego (por. art. 67 ust. 1 zd. drugie Konstytucji), ale pozostawiona mu swoboda wyboru nie jest nieograniczona i decydując się na wybór konkretnych rozwiązań prawnych, musi mieć wzgląd na inne wartości chronione konstytucyjnie, jak zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasada proporcjonalności. Trybunał uznał, że ustawodawca zbyt małą wagę przywiązał do ochrony socjalnej jednostki, a zbyt dużą do ochrony interesu publicznego.

Przyjęta przez Sejm w dniu 10 lutego 2017 r. ustawa zmienia sytuację w stanie prawnym, w którym po wydaniu orzeczenia TK K 5/11 decyzje wydane na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS mogły być wzruszane jedynie w oparciu o dyspozycję art. 114 ust. 1 i 2 tej ustawy, tzn. wtedy, gdy w sprawie świadczeń przedłożone zostaną nowe dowody lub dojdzie do ujawnienia nowych okoliczności istniejących przed wydaniem decyzji, a jednocześnie mających wpływ na prawo do świadczeń lub na ich wysokość. Ustawa bowiem odnosi się do przesłanek ograniczających wzruszalność decyzji wydanych przez organy rentowe w sposób całościowy, tj. zarówno w płaszczyźnie czasowej, jak i z punktu widzenia rodzajów uchybień, jakie miały miejsce przy ustalaniu prawa do świadczeń, uwzględniając nie tylko powszechny system ubezpieczeń społecznych, lecz także do ubezpieczenie społeczne rolników oraz zaopatrzeniowy system *śłużb mundurowych*.

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt stanowił senacką inicjatywę ustawodawczą i wpłynął do Sejmu (druk sejmowy nr 778) 8 lipca 2016 r. Pierwsze czytanie odbyło się w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Stanowisko Rządu (do druku nr 778) zawierało co do zasady pozytywną opinię o projekcie. Komisja przygotowując sprawozdanie (druk sejmowy nr 1226), uwzględniła stanowisko Rządu w zakresie brzmienia art. 114 ust. 1g ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 1 ustawy nowelizującej), a w konsekwencji także art. 32 ust. 8 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (art. 3 ustawy nowelizującej) i art. 33 ust. 8 ustawy 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 (art. 4 ustawy nowelizującej). Wprowadzone zmiany w stosunku do przedłożenia senackiego sprowadzają się do użycia w sprawozdaniu w wyżej wskazanych przepisach pojęcia „nadmiernego obciążenia” [dla osoby zainteresowanej, ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności] w miejsce przyjętego przez Senat „istotnego pogorszenia” [sytuacji osobistej lub materialnej] sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej ze względu na jej wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności] jako podstawy odstąpienia przez organ od uchylecia lub zmiany decyzji. Pojęcia „nadmiernego obciążenia” w stanowisku Rząd lepiej odpowiada istocie wyważenia interesu publicznego i prywatnego²⁾.

Rząd zwrócił uwagę także na konieczność dostosowania do brzmienia art. 114 ust. 1 pkt 6 – brzmienia art. 33 ust. 1 pkt 6 ustawy 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. Zmiana ta również została przyjęta przez Sejm.

Podczas 35. posiedzenia Sejm 8 lutego 2017 r. odbyło się drugie czytanie projektu, po którym niezwłocznie przeprowadzono trzecie czytanie.

Za przyjęciem ustawy głos oddało 425 posłów, przy 2 głosach sprzeciwu, nikt się nie wstrzymał.

2) na etapie prac nad inicjatywą ustawodawczą w Senacie pojęcie „nadmiernego obciążenia” w w/w artykułach zostało zaproponowane w poprawkach jako klauzula proporcjonalności w brzmieniu dostosowanym do orzecznictwa zarówno Sądu Najwyższego, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Poprawki te poparte przez połączone komisje w drugim czytaniu, w ostatecznym głosowaniu nie zostały przyjęte przez Izbę.

III. Uwagi szczegółowe

Zmiana w stosunku do przedłożenia senackiego przyjęta przez Sejm, zgodnie ze stanowiskiem Rządu, dotyczyła także art. 4 (ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym *szłżb mundurowych*). Dostosowano w niej brzmienie art. 33 ust. 1 pkt 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym *szłżb mundurowych* do art. 114 ust. 1 pkt 6 ustawy o emeryturach i rentach z FUS („przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło *na skutek błędu organu rentowego*”). W analogicznej sytuacji – w art. 3 (ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych) brzmienie art. 32 ust. 1 pkt 6 pozostawiono bez zmiany dostosowującej.

Propozycja poprawki

– „w art. 3, w art. 32 w ust. 1 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

- „6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu emerytalnego.”.”.

Bożena Langner

Główny legislator