



ZASTĘPCA SZEFA  
KANCELARII SEJMU

*Adam Podgórski*

*GMS-wp-173-211/16*

Warszawa, dnia *19* lipca 2016 r.

Przewodniczący  
Prezydium Komisji Krajowej  
NSZZ "Solidarność"  
Pan Piotr Duda

Data rejestracji: .....  
Nr dokumentu: *AP/* .....  
Oryginalitu: *PBE* .....  
Udostępniasz: *BPS* .....  
*BBK* .....  
*SPK* .....

*Szanowny Panie Przewodniczący*

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1881) - senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: senator Jan Filip Libicki), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem





MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Stanisław Karczewski*



Warszawa, dnia *07* lipca 2016 r.

Szanowny Pan  
Marek KUHCZIŃSKI  
MARSZAŁEK SEJMU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Stanisław Karczewski*

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 22. posiedzeniu w dniu 7 lipca 2016 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wraz z projektem tej ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Jana Filipa Libickiego do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

*z powołaniem*  
*Stanisław Karczewski*

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

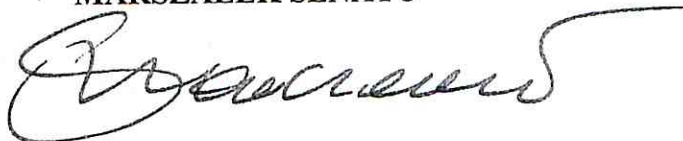
z dnia 7 lipca 2016 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach  
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Jana Filipa Libickiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**



**Stanisław KARCZEWSKI**

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887) w art. 114:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. W sprawie zakończonej prawomocną decyzją organ rentowy na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu uchyla lub zmienia decyzję i ponownie ustala prawo do świadczeń lub ich wysokość, jeżeli:

- 1) po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności istniejące przed wydaniem tej decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- 4) decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu rentowego przez osobę pobierającą świadczenie;
- 5) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność;
- 6) przyznanie świadczeń lub nieprawidłowe obliczenie ich wysokości nastąpiło na skutek błędu organu rentowego.”;

2) po ust. 1a dodaje się ust. 1b–1g w brzmieniu:

„1b. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 decyzja może być uchylona lub zmieniona również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu lub

---

<sup>1)</sup> 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.



popelnienie przestępstwa jest oczywiste, a uchylenie lub zmiana decyzji są niezbędne dla zapobieżenia poważnej szkodzie dla interesu publicznego.

1c. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 można uchylić lub zmienić decyzję także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

1d. O wszczęciu postępowania z urzędu w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji, o której mowa w ust. 1, organ rentowy zawiadamia niezwłocznie osobę zainteresowaną.

1e. Uchylenie lub zmiana 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. 1 pkt 2–4;
- 2) 5 lat – w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5;
- 3) 3 lat – w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6.

1f. Przepisu ust. 1e nie stosuje się, jeżeli:

- 1) w wyniku uchylenia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1, osoba zainteresowana nabędzie prawo do świadczenia lub świadczenie w wyższej wysokości;
- 2) uchyleniu lub zmianie podlega decyzja o ustaleniu kapitału początkowego, który nie został uwzględniony do obliczania wysokości emerytury ustalonej prawomocną decyzją.

1g. Organ rentowy odstępuje od uchylenia lub zmiany decyzji, z wyjątkiem decyzji, o której mowa w ust. 1f pkt 2, z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli wiązałoby się to z istotnym pogorszeniem sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej ze względu na jej wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.”;

3) w ust. 2:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Jeżeli prawo do świadczeń lub ich wysokość ustalono orzeczeniem sądu, organ rentowy w przypadkach określonych w ust. 1.”;

b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) występuje do właściwego sądu ze skargą o wznowienie postępowania, gdy z dokonanych ustaleń wynika, że prawo do świadczeń nie istnieje lub że świadczenia przysługują w niższej wysokości.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277) w art. 44 w ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu na zasadach określonych w przepisach emerytalnych.”.

**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 ustalająca prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ulega uchyleniu lub zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli:

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

2. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 decyzja może zostać uchylona lub zmieniona również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a uchylenie lub zmiana decyzji są niezbędne dla zapobieżenia poważnej szkodzi dla interesu publicznego.

3. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 można uchylić lub zmienić decyzję, o której mowa w ust. 1, także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.



4. Uchylenie lub zmiana 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. 1 pkt 2–4;
- 2) 5 lat – w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5;
- 3) 3 lat – w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6.

5. Przepisu ust. 4 nie stosuje się, jeżeli w wyniku uchylecia lub zmiany decyzji, o której mowa w ust. 1, osoba zainteresowana nabędzie prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub prawo do świadczenia pieniężnego z tytułu tego zaopatrzenia w wyższej wysokości.

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

7. Uchylenie lub zmiana 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. Organ emerytalny odstępuje od uchylecia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli wiązałoby się to z istotnym pogorszeniem sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej ze względu na jej 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 2016 r. poz. 708) art. 33 otrzymuje brzmienie:

„Art. 33. 1. Decyzja organu emerytalnego ustalająca prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia ulega uchyleciu lub zmianie na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu, jeżeli:

- 1) zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawniono nowe okoliczności faktyczne, które mają wpływ na prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub wysokość świadczeń pieniężnych z tytułu tego zaopatrzenia;
- 2) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- 3) dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;



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

2. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 decyzja, o której mowa w ust. 1, może zostać uchylona lub zmieniona również przed stwierdzeniem sfałszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa orzeczeniem sądu lub innego organu, jeżeli sfałszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest oczywiste, a uchylenie lub zmiana decyzji są niezbędne dla zapobieżenia poważnej szkodzie dla interesu publicznego.

3. Z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 2 i 3 można uchylić lub zmienić decyzję, o której mowa w ust. 1, także w przypadku, gdy postępowanie przed sądem lub innym organem nie może być wszczęte na skutek upływu czasu lub z innych przyczyn określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego.

4. Uchylenie lub zmiana 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. 1 pkt 2–4;
- 2) 5 lat – w przypadkach określonych w ust. 1 pkt 1 i 5;
- 3) 3 lat – w przypadku określonym w ust. 1 pkt 6.

5. Przepisu ust. 4 nie stosuje się, jeżeli w wyniku uchylenia lub zmiany decyzji, o której mowa w ust. 1, osoba zainteresowana nabędzie prawo do zaopatrzenia emerytalnego lub prawo do świadczenia pieniężnego z tytułu tego zaopatrzenia w wyższej wysokości.

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

7. Uchylenie lub zmiana 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. Organ emerytalny odstępuje od uchylenia lub zmiany decyzji z przyczyn określonych w ust. 1 pkt 6, jeżeli wiązałoby się to z istotnym pogorszeniem sytuacji

osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej ze względu na jej wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności.”.

**Art. 5.** Do postępowań niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustaw, o których mowa w art. 1–4, 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 emeryturach i rentach z Funduszu 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 (w brzmieniu opubl. w Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227; 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 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 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 zaniebdania 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 i 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 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, podobnie jak derogowany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego art. 114 ust. 1a, nie przewiduje żadnych ograniczeń, zwłaszcza zaś cezury czasowej, która limitowałaby możliwość wzruszenia decyzji wydanej w sprawie świadczeń emerytalnych lub rentowych. Decyzje, które nie zostały poddane kontroli organu odwoławczego (sądu) mogą być przy tym uchylane albo zmieniane przez ZUS (w tym na niekorzyść osób pobierających świadczenia) w każdym czasie. Z kolei te decyzje, które były przedmiotem postępowania sądowego, mogą zostać wzruszone bądź przez ZUS „we własnym zakresie” (jeżeli prowadziłoby to do przyznania świadczeń albo podwyższenia ich wysokości), bądź też przez sąd (gdyby wskutek uchylecia tudzież zmiany świadczenie miało zostać odebrane albo zmniejszone) – zob. art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Ponadto w sytuacji gdy świadczenia zostały uzyskane na podstawie nieprawdziwych dokumentów lub zeznań bądź – jak stanowi art. 114 ust. 2 pkt 3 – „w innych wypadkach złej woli” organ rentowy obowiązany jest wstrzymać wypłatę świadczeń.

Zagadnienie wzruszalności decyzji emerytalno-rentowych jest także przedmiotem regulacji 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 2016 r. poz. 708, z późn. zm.; dalej jako ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy). Rozwiązania zawarte w powołanych art. 32 ust. 1 oraz art. 33 są zbieżne, a do tego podobnie ujmują kwestię wzruszalności decyzji jak art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Ponadto ust. 2 i 3 w art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin zawierają odesłania do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.; dalej jako k.p.a.), w zakresie wskazania przepisów normujących zasady zmiany, uchylenia lub unieważnienia decyzji wydanej przez wojskowy organ emerytalny, oraz 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.), w zakresie wskazania przepisów miarodajnych dla wznowienia postępowania sądowego, w przypadku gdy sprawa została zakończona prawomocnym wyrokiem sądu. Dodatkowo art. 32 ust. 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin przewiduje, że jeżeli zgodnie z właściwymi przepisami k.p.a. wojskowy organ emerytalny miałby wydać postanowienie kończące postępowanie w sprawie, wydaje się decyzję, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasady zaskarżalności decyzji do sądu (patrz art. 31 ust. 1 i 4 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin).

Równie związane postanowienie, jak to zawarte w art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, można znaleźć w art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2016 r. poz. 277, 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 bądź 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 zawieszanej lub wstrzymanej wypłaty świadczenia albo jego części. Nie da się ukryć, że także omawiana ustawa nie przewiduje żadnych ograniczeń, jeżeli chodzi o możliwość wzruszania decyzji wydawanych na podstawie art. 44 ust. 1, tj. ustalających prawo do świadczeń z ubezpieczenia.

3.2. Projektowana ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw zmierza do nadania nowego brzmienia wymienionym przepisom: art. 114 ust. 1 i 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Według projektowanego stanu prawnego, problematyka wzruszalności decyzji ZUS-u i procedur, w których to może nastąpić, a także decyzji wydawanych przez wojskowy organ emerytalny oraz organy emerytalne właściwe w myśl przepisów wydanych na podstawie art. 32 ust. 2a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, ma zostać poddana regulacji szczególnej, wzorowanej na tej z art. 145 k.p.a. Należy nadmienić, iż przyjęta tutaj metoda prowadząca się do wyliczenia *expressis verbis* przesłanek uchylecia lub zmiany decyzji pozwala uwzględnić – z jednej strony – specyfikę decyzji emerytalno-rentowych, z drugiej zaś – okoliczność, że już sam art. 180 k.p.a. stwarza ustawodawcy furtkę dla wprowadzenia odrębności w zakresie postępowania, jakie może toczyć się po wydaniu decyzji w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych.

3.3. W szczególności więc do „wznowienia postępowania” w sprawach rozstrzygniętych decyzjami ZUS-u będzie mogło dojść wówczas, gdy po uprawomocnieniu się decyzji zostaną przedłożone nowe dowody bądź ujawnią się nowe okoliczności istniejące przed wydaniem decyzji, które mają wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość (proponowane brzmienie art. 114 ust. 1 pkt 1, odpowiadające zresztą aktualnemu brzmieniu art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS); dana decyzja została wydana w wyniku przestępstwa lub dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okażą się fałszywe (art. 1 pkt 1, ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 1 pkt 2, ust. 1b i 1c); zostanie stwierdzone, iż decyzja została wydana na skutek świadomego wprowadzenia w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie albo że decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone, zmienione albo stwierdzono jego nieważność (art. 1 pkt 1, ust. 1 pkt 4 i 5). Wreszcie, weryfikacja decyzji będzie możliwa – z uwagi na konieczność ochrony interesu publicznego, stojącego niewątpliwie za prawidłowym



dysponowaniem Funduszem Ubezpieczeń Społecznych – w razie wykrycia, iż za błędne przyznanie świadczenia lub określenie jego wysokości odpowiada organ rentowy (art. 1 pkt 1, ust. 1 pkt 6). Wypada jednak podnieść, że w tym ostatnim przypadku wzruszenie decyzji na niekorzyść uprawnionego będzie dopuszczalne jedynie w okresie 3 lat od dnia wydania decyzji (art. 1 pkt 2, ust. 1e pkt 3). W ocenie Senatu, wprowadzenie takiego dość krótkiego terminu pozwoli na należyte wyważenie interesu jednostki oraz interesu publicznego (powiązanego chociażby z zasadą sprawiedliwości rozdzielczej) i tym samym uczyni zadość standardom wskazanym w wypowiedzi Trybunału.

Warto też podkreślić, iż wystąpienie którejś z przesłanek uchylecia lub zmiany decyzji wyliczonych w znowelizowanym art. 114 ust. 1 (z wyjątkiem opisanej przesłanki błędu) umożliwi organowi rentowemu wydanie decyzji niekorzystnej dla świadczeniobiorcy wyłącznie w okresie 10 lat (w wypadkach, o których mowa w pkt 2–4) lub 5 lat (pkt 1 i 5) – por. też art. 146 § 1 k.p.a. Natomiast weryfikacja decyzji w kierunku korzystnym dla osoby zainteresowanej będzie wchodziła w grę bez jakiegokolwiek ograniczenia czasowego – art. 1 pkt 2, ust. 1f pkt 1. Podobnie będzie się miała rzecz z uchYLENIEM lub zmianą decyzji o ustaleniu kapitału początkowego, jeżeli ów kapitał nie został uwzględniony do obliczania wysokości emerytury ustalonej prawomocną decyzją (zob. art. 175 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

Stosownie do ust. 1d, dodawanego w art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 1 pkt 2), o wszczęciu postępowania z urzędu strona będzie powiadamiana przez organ rentowy, co dodatkowo ma się przyczynić do podniesienia poziomu gwarancji na gruncie zmienianych przepisów. Jeszcze innym rozwiązaniem, które w dalece większym niż dotąd stopniu będzie chroniło osoby pobierające świadczenia emerytalne lub rentowe, ma być negatywna przesłanka uchylecia lub zmiany błędnej decyzji organu rentowego w postaci „istotnego pogorszenia sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej ze względu na jej wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności” (art. 1 lit. b, ust. 1g). Ta klauzula generalna nawiązuje oczywiście do stanowiska wypracowanego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i stanowi zarazem wyraz poszanowania zasady lojalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Co się tyczy z kolei stanów prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądów, to utrzymana zostanie zasada, że o przyznaniu czy podwyższeniu świadczenia organ rentowy może rozstrzygnąć samodzielnie, a gdy z powodów określonych w art. 114 ust. 1

konieczne byłoby odebranie stronie prawa do świadczeń albo obniżenie ich wysokości – może co najwyżej wystąpić do sądu ze skargą o wznowienie postępowania. Wówczas dalsze postępowanie będzie toczyło się już wedle reżimu wyznaczonego właściwymi przepisami k.p.c., a zatem m.in. art. 408, który ustanawia 5-letni termin dla wznowienia postępowania. W tym sensie więc zmianę brzmienia art. 114 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS należy widzieć raczej jako następstwo zmian wprowadzanych na mocy art. 1 pkt 1 projektu oraz propozycję dostosowania terminologii (nie „wniosek o wznowienie postępowania”, lecz „skarga”).

3.4. Identyczne katalogi przesłanek, jak również warunki uchylenia lub zmiany decyzji (z pominięciem wszakże instytucji kapitału początkowego jako nie znajdującej zastosowania w sprawach dotyczących zaopatrzenia emerytalnego) zaproponowane zostały w art. 3 oraz art. 4, które przewidują nowelizację odpowiednio: art. 32 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin i art. 33 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Ponadto, dla zapobieżenia jakimkolwiek wątpliwościom, Senat proponuje, aby w treści zmienianych przepisów przesądzić, że decyzje wydane w wyniku tego swoistego „wznowienia” przez wojskowy organ rentowy lub organy powołane do rozstrzygania w sprawach poszczególnych służb mundurowych podlegają kontroli przez wniesienie odwołania do sądu – por. art. 3, art. 32 ust. 7 oraz art. 4, art. 33 ust. 7.

3.5. Nieco inną technikę regulacji przyjęto natomiast w odniesieniu do art. 44 ust. 2 o ubezpieczeniu społecznym rolników. W tym wypadku projekt poprzestaje na odesłaniu do „przepisów emerytalnych”, czyli w istocie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS (patrz definicja z art. 6 pkt 6 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników). Senat zakłada jednak, że tego typu rozwiązanie będzie dostatecznie czytelne tak dla organu, który na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników wydaje decyzje w sprawach ustalenia prawa do świadczeń pieniężnych z tego ubezpieczenia oraz indywidualnego wymiaru tychże świadczeń (a ściślej – dla pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, którzy wydają przedmiotowe decyzje z upoważnienia Prezesa Kasy – zob. art. 36 ust. 2), jak i dla osób ubezpieczonych. Co więcej, można postawić tezę, iż wymusi to jednolitość stosowania prawa w systemie ubezpieczenia powszechnego oraz rolniczego.

3.6. Zdaniem Senatu, proponowane unormowania powinny możliwie szybko uzyskać pełną skuteczność, gdyż pozwoli to na nadanie decyzjom ZUS-u i innych organów emerytalnych stabilności niezbędnej w demokratycznym państwie prawnym. Dlatego też



w przepisie przejściowym (art. 5) zawarto regulację przewidującą stosowanie nowych norm prawnych także w sprawach wszczętych przed wejściem w życie projektowanej ustawy. Ten sam cel realizuje skądinąd również czternastodniowy termin *vacatio legis*.

#### **4. Konsultacje**

Projekt w wersji objętej drukiem nr 72 (projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw) został przesłany do zaopiniowania następującym podmiotom: Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Finansów, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Agencji Wywiadu, Szefowi Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefowi Służby Wywiadu Wojskowego, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefowi Biura Ochrony Rządu, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej, Rzecznikowi Finansowemu, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS, a także takim organizacjom jak: Business Centre Club, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konfederacja Lewiatan.

Naczelny Sąd Administracyjny, Krajowa Rada Sądownictwa, Szefowie Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej poinformowali, że nie wnoszą uwag do przekazanego przedłożenia. Szefowie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego i Biura Ochrony Rządu wyrazili pozytywne opinie o projektowanej nowelizacji. Pogląd, iż zmiany zawarte w projekcie uwzględniają treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego sformułował również Minister Finansów, który ponadto zastrzegł, że trudno jednoznacznie ocenić ewentualne skutki finansowe wprowadzenia proponowanych zmian dla budżetu państwa i że nie można wykluczyć zwłaszcza zmniejszenia zasobów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS, a w konsekwencji konieczności przeznaczenia dodatkowych środków na finansowanie świadczeń. Podobnie wypowiedział się Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który dodatkowo wskazał na błędne odesłania w art. 3 oraz art. 4 projektowanej ustawy. Usterka ta została dostrzeżona także w innych



opiniach, w tym w piśmie Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz mającym zasadniczo pozytywny wydźwięk stanowisku Ministra Obrony Narodowej.

Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zaproponował wprowadzenie dwóch poprawek do art. 2 projektu, tj. uzupełnienie projektowanego art. 36a o regulację będącą odpowiednikiem art. 114 ust. 2 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz zmianę klauzuli generalnej z art. 44 ust. 2. Z kolei Szef Agencji Wywiadu zaproponował wyłączenie z katalogu przesłanek wzruszalności decyzji okoliczności polegającej na świadomym wprowadzeniu w błąd organu emerytalnego przez osobę pobierającą świadczenie oraz odmienne redakcyjne ujęcie wyjątków od wymogu prawomocnego stwierdzenia popełnienia przestępstwa lub faktu dokonania fałszerstwa (art. 4, art. 33 ust. 3 i 4).

Zastrzeżenia o charakterze legislacyjnym, jak i szereg uwag odnośnie do *meritum* projektowanych rozwiązań, wraz z propozycjami stosowanych poprawek, zgłosili poza tym: Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Sprawiedliwości, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Sąd Najwyższy. Według tych podmiotów, wadą projektu było m.in. użycie w kilku jednostkach redakcyjnych wyrażenia „wzruszenie decyzji”; brak precyzji przepisów stanowiących *lex specialis* przez odwołanie się do względów słusznościowych jako tych, które uzasadniają albo pozostawienie błędnej decyzji w obrocie prawnym, albo jej uchylenie i przekazanie sprawy do rozpatrzenia w szczególnym trybie; użycie sformułowań, które mogłyby wywołać wątpliwości interpretacyjne w zakresie rozdzielnosci przesłanek stosowanych przez organ rentowy (ZUS) i sąd orzekający w następstwie zgłoszenia skargi o wznowienie postępowania. W opinii przesłanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych znalazła się oprócz tego sugestia odstąpienia od odsyłania do przepisów k.p.a. na gruncie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz autonomicznego uregulowania przesłanek uchylenia lub zmiany decyzji. Sąd Najwyższy zakwestionował również zasadność poszukiwania paraleli między 3-letnim terminem ograniczającym możliwość wydania nowej decyzji w miejsce decyzji, która była wadliwa z przyczyn leżących tylko po stronie organu, a terminem 3 lat określonym w art. 133 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Pozostałe podmioty nie przedstawiły swojego stanowiska.

W trakcie wspólnego posiedzenia Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Ustawodawczej, został przyjęty projekt z poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu.

Komisje zrezygnowały z propozycji nowelizacji art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ponieważ przepis ten znajduje zastosowanie do decyzji wydawanych w sprawach świadczeń – co do zasady – krótkookresowych, a nade wszystko w sprawach obowiązków związanych z podleganiem ubezpieczeniu społecznemu, takich jak np. ustalania wymiaru składek i ich poboru (por. art. 83 ust. 1 pkt 3 tej ustawy). Wychodząc natomiast naprzeciw postulatom zgłoszonym przez ZUS, Komisje zdecydowały, iż zmiana art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS także będzie polegać na określeniu katalogu podstaw uchylenia lub zmiany decyzji wydanej przez organ rentowy, która nie podlega już weryfikacji w trybie odwołania do sądu. Zarazem zmieniając brzmienie art. 2, uczyniono zadość pierwszemu z postulatów zgłoszonych w opinii Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Ponadto w projekcie wprowadzono korekty mające zapewnić spójność przepisów nowelizowanych ustaw. Jednocześnie liczne zmiany redakcyjne zostały dokonane z uwzględnieniem uwag odnośnie do prawidłowości odesłań oraz stosowanej terminologii.

Komisje nie zdecydowały się na uszczegółowienie okoliczności wskazanych w końcowym fragmencie ust. 1g dodawanego w art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS na mocy art. 1 pkt 2, jak również w art 32 ust. 8 (art. 3 projektu) oraz art. 33 ust. 8 (art. 4 projektu). Po przeanalizowaniu wszystkich sugestii zgłoszonych w tym zakresie uznano, że ich pogodzenie nie jest możliwe, a przy tym ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć i wyczerpująco określić tych wszystkich sytuacji, które mogą wystąpić w praktyce i które wówczas będą przemawiać za utrzymaniem błędnie wydanej decyzji. Stąd też przyjęto, że celowe jest pozostawienie organom rentowym (emerytalnym) niezbędnego marginesu swobody („zwrot szczególne okoliczności”), ograniczonej wyłącznie koniecznością ustalenia, że uchylenie lub zmiana decyzji wiązałyby się „z istotnym pogorszeniem sytuacji osobistej lub materialnej osoby zainteresowanej”. Komisje pozostawiły też termin 3 lat na weryfikację decyzji wydanej na skutek błędu organu, stojąc na stanowisku, że termin 5-letni byłby zbyt długi i tym samym nie chroniłby dostatecznie zaufania do instytucji trwałości decyzji wydawanych w sprawach emerytalno-rentowych. Komisje miały tutaj na względzie wywód, który sąd konstytucyjny zaprezentował w części motywacyjnej swego rozstrzygnięcia, w tym zwłaszcza przywołane tam wartości konstytucyjne.

Z uwagi na zakres i charakter zmian wprowadzonych do projektu podczas pierwszego czytania propozycja legislacyjna zawarta w druku nr 72 S została przekazana podmiotom



opiniującym. W ramach tych powtórnych konsultacji część uprawnionych wypowiedziała się pozytywnie o projekcie (tak Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Minister Obrony Narodowej, Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Szef Biura Ochrony Rządu), a część poinformowała, że nie zgłasza uwag do proponowanych regulacji (Minister Finansów, Naczelny Sąd Administracyjny, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Komendant Główny Policji).

Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej generalnie poparł projektowane rozwiązania, sugerując jedynie zastąpienie w art. 1 pkt 2, ust. 1g przesłanki „istotnego pogorszenia sytuacji (...) osoby zainteresowanej” przesłanką „nadmiernego obciążenia dla osoby zainteresowanej”. Minister szczegółowo uzasadnił swoje stanowisko i wskazał liczne wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przemawiające za dokonaniem takiej korekty. To stanowisko poparł także Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Odmienną opinię przedstawił Sąd Najwyższy, który – w zakresie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z FUS – opowiedział się za powrotem do koncepcji z druku nr 72 oraz zaakcentował potrzebę zachowania jednolitości uregulowań na gruncie wyżej wymienionej ustawy i ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Sąd Najwyższy sformułował również wątpliwości odnośnie do relacji art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w projektowanym brzmieniu, oraz art. 52 ust. 1 tej ustawy. Podobne obawy zostały wyartykułowane co do dopuszczalności stosowania nadzwyczajnych trybów wzruszenia decyzji przewidzianych w k.p.a., w sytuacji gdy kwestia ta nie została jednoznacznie przesądzona w projekcie. Ponadto w opinii Sądu Najwyższego znalazło się zastrzeżenie sygnalizujące brak pełnej jednolitości przesłanek wprowadzanych w art. 1 pkt 1, ust. 1 oraz art. 3, art. 32 ust. 1 (odpowiednio też art. 4, art. 33 ust. 1), a także zbyt szerokie ujęcie przesłanki błędu w art. 3, art. 32 ust. 1 pkt 6 i art. 4, art. 33 ust. 1 pkt 6. Pod rozwagę Senatu poddano również konieczność uzupełnienia brzmienia art. 58 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Minister Sprawiedliwości podniósł w swej opinii kwestię braku pełnej spójności regulacji dotyczących rolników oraz osób ubezpieczonych w systemie powszechnym, co – zdaniem Ministra – mogłoby zostać rozwiązane przez ponowne objęcie projektem ustawy z dnia 13



października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych albo zawężenie zakresu zastosowania art. 44 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Postulat objęcia nowelizacją art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych znalazł się również w stanowisku Krajowej Rady Sądownictwa. Rada poddała przy tym w wątpliwość założenie, iż w świetle wskazań zawartych w motywach wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11) niezbędna jest zmiana art. 114 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W ocenie Krajowej Rady Sądownictwa, wykładnia tego przepisu została ugruntowana na skutek licznych orzeczeń Sądu Najwyższego, zaś rozwiązanie przyjęte w projekcie, w tym wzorowane na art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., mogą niekorzystnie wpłynąć na sytuację osób, które będą zainteresowane ponownym ustaleniem prawa do świadczenia lub zweryfikowaniem jego wysokości.

Drugie czytanie projektu odbyło się na 22. posiedzeniu Senatu w dniu 6 lipca 2016 r. Ostatecznie Senat uchwalił projekt na tym samym posiedzeniu w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej, Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisję Ustawodawczą.

## **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

**Tytuł projektu:**

Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw

**Przedstawiciel wnioskodawcy:**

senator Jan Filip Libicki

**Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:**

Bożena Langner, legislator, tel. 22 694 1401

Katarzyna Konieczko, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9557

Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259

**Data sporządzenia:**

8 lipca 2016 r.

**Źródło:** wykonanie orzeczenia TK

**Nr druku:** 72, 72S, 72X

**OCENA SKUTKÓW REGULACJI****1. Jaki problem jest rozwiązywany?**

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r. (sygn. akt K 5/11) zakwestionował przepis 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.).

Na podstawie tego przepisu, Zakład Ubezpieczeń Społecznych mógł zmodyfikować wcześniejszą decyzję dotyczącą ustalenia prawa do świadczenia jeśli zmieniła się *ocena* przedłożonych dowodów (nawet jeśli nie pojawiły się nowe informacje). Wprowadzało to niepewność dla obywatela co do ostateczności decyzji o przyznaniu świadczenia, nawet wtedy jeśli ewentualny błąd w decyzji wynikał z winy urzędu.

Pomimo, że TK nie zakwestionował ich wprost (nie były przedmiotem wniosku), analogiczne problemy dotyczą także:

- pozostałej części art. 114 ustawy o emeryturach i rentach,
- systemu zaopatrzeniowego służb mundurowych,
- systemu ubezpieczeń rolniczych (art. 44 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników).

W przypadku wszystkich tych ustaw, przepisy dotyczące zmian przyznanych świadczeń:

- nie zostały ograniczone czasowo,
- podlegają niejasnym i uznaniowym kryteriom.

**2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**

Proponowane rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu zamkniętego katalogu przypadków oraz ograniczenia czasowego, kiedy mogłoby nastąpić wzruszenie decyzji organów emerytalno-rentowych, wzorowane jest na odpowiednich przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Decyzje o wznowieniu postępowania będą mogły zostać wydane w sytuacji:

1. Fałszowania dowodów, świadomego wprowadzania w błąd lub wydania decyzji w wyniku przestępstwa (w ciągu 10 lat od wydania decyzji),
2. Ujawnienia nowych okoliczności lub dowodów nieznanymi organowi w dniu wydania decyzji (w ciągu 5 lat od wydania decyzji),
3. Uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności orzeczenia sądu, na podstawie którego została wydana decyzja (w ciągu 5 lat od wydania decyzji),
4. Przyznania świadczenia lub jego nieprawidłowego obliczenia na skutek błędu organu (w ciągu 3 lat od wydania decyzji).

Decyzje będą także mogły być zmienione **bez żadnego ograniczenia czasowego**, jeśli w wyniku zmiany decyzji zostałyby przyznane prawo do świadczenia lub jego wysokość zostałaby podwyższona.

**3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**

Ze względu na specyfikę zagadnienia porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach jest niecelowe.



4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Świadczeniobiorcy FUS narażeni na zmianę decyzji o świadczeniu	<p>Liczba spraw, w przypadku których <b>dokonywano modyfikacji decyzji</b> ze względu na <b>przedłożenie nowych dowodów</b> wynosiła rocznie średnio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 25 (w zakresie prawa do świadczenia),</li> <li>• 185 (w zakresie ustalenia wysokości świadczenia).</li> </ul> <p>Liczba spraw, w których <b>odstąpiono</b> od weryfikacji decyzji pomimo <b>nowych dowodów</b> wynosiła rocznie średnio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8 (w zakresie prawa do świadczenia),</li> <li>• 172 (w zakresie ustalenia wysokości świadczenia).</li> </ul> <p>Stanowi to niewielki procent świadczeń wypłacanych przez ZUS (ok. 7,8 mln)</p> <p>Liczba spraw, w których <b>odstąpiono</b> od weryfikacji decyzji pomimo <b>ponownej oceny dowodów</b> wynosiła rocznie średnio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 (w zakresie prawa do świadczenia),</li> <li>• 1349 (w zakresie ustalenia wysokości świadczenia).</li> </ul>	<p>ZUS</p> <p>W latach 2012-2015, ZUS dokonywał modyfikacji decyzji, tylko jeśli nie upłynęło więcej niż 5 lat od momentu ich wydania.</p> <p>Jeśli okres ten upłynął (lub z uwagi na zasadę proporcjonalności) – ZUS odstępował od weryfikacji świadczeń.</p> <p>Najczęstsze przypadki, w których dochodzi do przedłożenia nowych dowodów dotyczą zawyżenia okresów składkowych oraz zawyżenia podstawy wymiaru.</p>	Ograniczenie czasowe i jasne kryteria zmiany wydanej decyzji.
Świadczeniobiorcy KRUS narażeni na zmianę decyzji o świadczeniu	Niewielki odsetek spośród 1 200 tys. świadczeniobiorców („sporadyczne” przypadki)	KRUS	
Świadczeniobiorcy systemu zaopatrzeniowego narażeni na zmianę decyzji o świadczeniu	Niewielki odsetek spośród 402 tys. świadczeniobiorców	GUS	
ZUS, KRUS, organy emerytalne systemu zaopatrzeniowego	-	-	Ograniczenie możliwości zmiany wydanej decyzji



## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Pierwotna wersja projektu (druk nr 72) została pozytywnie przyjęta przez większość podmiotów, które przedstawiły opinie w ramach konsultacji.

Uwagi legislacyjne zgłosili m.in. Minister Sprawiedliwości, ZUS oraz Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (uwagi zostały uwzględnione).

Uwagę merytoryczną do projektu – dotyczącą długości okresu na poprawę wydanej decyzji - zgłosił Sąd Najwyższy. Zdaniem SN okres ten powinien być zbliżony do okresu przedawnienia, tj. 5 lat (nie została uwzględniona). Omówienie uwagi znajduje się w uzasadnieniu.

Po ponownych konsultacjach projektu (w wersji objętej drukiem 72S) uwagi zgłosili Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Minister Sprawiedliwości, Krajowa Rada Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy. Pozostałe podmioty, które przedstawiły opinię, pozytywnie zaopiniowały projekt lub nie zgłosiły uwag.

Rezygnacja z propozycji nowelizacji art. 83a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych została negatywnie zaopiniowana przez Ministra Sprawiedliwości, Krajową Radę Sądownictwa oraz Sąd Najwyższy; pozytywnie tę zmianę ocenił Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Pozostałe uwagi zgłoszone do projektu zostały omówione w uzasadnieniu.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Wypłacający świadczenia nie prowadzą statystyk dotyczących zmiany wysokości świadczeń w wyniku zmiany decyzji.

Ze względu na:

1. niewielki odsetek decyzji zmienianych po upływie 5 lat od terminu ich wydania (w ZUS 180 rocznie – w porównaniu z ilością wypłacanych świadczeń (7,8 mln) lub przyznanych świadczeń (ok. 250 tys. emerytur i rent rocznie)),
2. funkcjonujące już w obecnym stanie prawnym wytyczne zarządu ZUS (nr. 27 z 24 maja 2012 r.), które ograniczają weryfikację decyzji do przypadków kiedy przed upływem 5 lat od ich wydania ujawniono nowe dowody lub okoliczności,

można przyjąć iż **projekt nie rodzi istotnego wpływu na sektor finansów publicznych.**

Informacja taka została także potwierdzona przez instytucje, które zajęły stanowisko do projektu w ramach konsultacji.

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Brak istotnego wpływu.

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

## 9. Wpływ na rynek pracy

Brak istotnego wpływu.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne  
 sytuacja i rozwój regionalny  
 inne:

demografia  
 mienie państwowe

informatyzacja  
 zdrowie

Omówienie wpływu

Brak istotnego wpływu.

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Przepisy projektu nie nakładają obowiązku ewaluacji efektów projektu.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

Nie dotyczy.