



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 31 marca 2008 r.

Druk nr 100

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Zbigniew Cichoń.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Art. 1.

W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.¹⁾) w art. 118 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

"1a. W razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego, jeżeli organ rentowy nie ponosi odpowiedzialności za opóźnienie wyjaśnienia ostatniej okoliczności."

Art. 2.

Do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 3.

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

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593, Nr 99, poz. 1001, Nr 120, poz. 1252, Nr 121, poz. 1264, Nr 144, poz. 1530, Nr 191, poz. 1954, Nr 210, poz. 2135 i Nr 236, poz. 2355, z 2005 r. Nr 167, poz. 1397 i Nr 169, poz. 1412 i 1421, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711 i Nr 208, poz. 1534 oraz z 2007 r. Nr 17, poz. 95, Nr 82, poz. 558, Nr 191, poz. 1368 i 1369 i Nr 200, poz. 1445.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2007 r. (sygn. akt P 11/07).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2007 r., Nr 175, poz. 1235 (dzień publikacji wyroku – 24 września 2007 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2007 r., Nr 8A, poz. 97.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zgodności z Konstytucją art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.; ost. zm. Dz. U. z 2007 r. Nr 82, poz. 558), pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w taki sposób, iż „za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uznaje się dzień wpływu prawomocnego orzeczenia tylko w sytuacji, gdy za nieustalenie tych okoliczności nie ponosi odpowiedzialności organ rentowy”.

Technika orzecznicza zastosowana w tym przypadku przez Trybunał Konstytucyjny (tzw. wyrok interpretacyjny) spowodowała, że w ustawie pozostawiony został zaskarżony przepis, Trybunał nadał mu jednak nową treść normatywną, spełniającą wymogi konstytucyjne.

2.2. Zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przepis miał następujące brzmienie: „W razie ustalenia prawa do świadczenia lub jego wysokości orzeczeniem organu odwoławczego za dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji uważa się również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego”.

Sąd, który skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, powziął wątpliwości co do konstytucyjności tego przepisu, wskazując na jego niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) i art. 45 ust. 1 Konstytucji (zasada prawa do sądu).

Zgodnie z art. 118 ust. 1 ustawy, organ rentowy wydaje decyzję w sprawie prawa do świadczenia lub ustalenia jego wysokości po raz pierwszy w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania tej decyzji (z uwzględnieniem ust. 2 i 3 oraz art. 120). Artykuł 118 ust. 1a dookreśla nieostre pojęcie, jakim jest „dzień wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji”, wskazując, że może to być również dzień wpływu prawomocnego orzeczenia organu odwoławczego.

Jak podnosi się w doktrynie i orzecznictwie, „wyjaśnienie okoliczności niezbędnych do wydania decyzji” może polegać między innymi na:

(a) przedłożeniu przez wnioskodawcę brakujących dowodów lub złożeniu stosownego oświadczenia (o ile zaniebano uczynić tego we wniosku),

(b) rozstrzygnięciu (w rozmowie osobistej, telefonicznie, faksem lub w drodze korespondencji) z wnioskodawcami, pracodawcami (płatnikami składek), urzędami oraz innymi podmiotami wątpliwości powstałych przy analizie dokumentacji, zwłaszcza dotyczącej przebiegu zatrudnienia i wysokości zarobków,

(c) ocenie rozbieżności występujących w materiale dowodowym,

(d) uzyskaniu orzeczenia lekarza orzecznika w sprawach świadczeń, do których prawo uzależnione jest od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji, rachunkowym wyliczeniu wysokości świadczenia.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przez wyjaśnienie „ostatniej niezbędnej okoliczności” trzeba rozumieć wyjaśnienie ostatniej okoliczności koniecznej do ustalenia samego istnienia prawa wnioskodawcy do świadczenia. Organ rentowy nie powinien zatem zwlekać (nawet dążąc do korzystniejszego ustalenia uprawnień zainteresowanego) z wydaniem decyzji do czasu rozstrzygnięcia okoliczności, które mogą mieć wpływ na nieznaczące podwyższenie świadczenia.

W orzecznictwie sądowym można odnaleźć wiele przykładów nieprawidłowego działania organu rentowego, za które organ ten „ponosi odpowiedzialność”, i w razie opóźnienia z ustaleniem prawa do świadczenia lub jego wypłaty, zobligowany jest następnie do wypłaty należnych odsetek.

Są to w szczególności wypadki bezpodstawnego pozostawienia bez rozpoznania wniosku strony o przyznanie prawa do renty inwalidzkiej (zob. wyrok SN z 12 sierpnia 1998 r., sygn. akt II UKN 171/98, OSNAP nr 16/1999, poz. 521). Organ rentowy ponosi też odpowiedzialność za nieprawidłowe orzeczenie w sprawie niezdolności do pracy do celów

rentowych wydane przez lekarza orzecznika ZUS lub komisję lekarską ZUS. Podobnie, wydanie przez organ rentowy niezgodnej z prawem decyzji odmawiającej wypłaty świadczenia w sytuacji, gdy było możliwe wydanie decyzji zgodnej z prawem, w szczególności, gdy ubezpieczony wykazał wszystkie przesłanki świadczenia, oznacza, że opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które organ rentowy ponosi odpowiedzialność, choćby nie można było mu zarzucić niestaranności w wykładni i zastosowaniu prawa (por. wyrok SN z 25 stycznia 2005 r., sygn. akt I UK 159/04, OSNP nr 19/2005, poz. 308).

2.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy je różniące.

Uprawienie do świadczenia rentowego, zgodnie z art. 100 ustawy, powstaje – co do zasady – *ex lege* z dniem spełnienia wszystkich ustawowo określonych przesłanek, tj. wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Faktycznie jednak świadczenie zostaje „przyznane” decyzją organu rentowego najwcześniej od dnia złożenia wniosku o ustalenie prawa do niego. W ocenie Trybunału, wielostopniowy mechanizm nabywania prawa do świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego sam w sobie jest krzywdzący dla ubezpieczonego. Dochodzą do tego niejasne przepisy o terminach do ustalenia i wypłaty świadczeń, które mogą być interpretowane w sposób prowadzący do zwolnienia organu rentowego od odpowiedzialności za skutki jego nieprawidłowego działania.

Nierówne traktowanie ubezpieczonego i organu rentowego – na gruncie art. 118 ust. 1 ustawy – może polegać na tym, że w sytuacji gdy organ rentowy występuje z roszczeniem przeciwko ubezpieczonemu (np. o zwrot nienależnego świadczenia), ten – w razie przegrania procesu – jest zobowiązany do zwrotu świadczenia wraz z odsetkami od dnia jego wymagalności, a nie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu nakazującego zwrot. Długotrwałość procesu przynosi ubezpieczonemu negatywny skutek w postaci wzrostu kwoty odsetek. W opinii Trybunału Konstytucyjnego jest to niezgodne z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Jedna ze stron (organ rentowy) może bez żadnych konsekwencji

dla siebie przedłużać postępowanie, nie narażając się na zapłatę odsetek. Druga strona (ubezpieczony) takiej możliwości nie ma. Umożliwienie organowi rentowemu odkładania w czasie przyznania świadczenia dokonuje się ze szkodą świadczeniobiorcy i z naruszeniem jego interesu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w praktyce organ rentowy jest stroną silniejszą w stosunku do ubezpieczonego. Dysponuje bowiem wyspecjalizowaną obsługą prawną i ma możliwość właściwego stosowania prawa materialnego oraz przewidywania orzeczeń wydawanych przez sądy.

Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że w odniesieniu do skutków, jakie wiążą się z ustawową metodą obliczania terminów, a co za tym idzie, w zakresie, w jakim metoda ta determinuje ustalanie prawa do świadczenia (lub jego wysokości) – organ rentowy i ubezpieczony powinni być traktowani jednakowo.

2.4. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji (24 września 2007 r.). Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

3.1. Za podjęciem inicjatywy ustawodawczej w celu wykonania wyroku interpretacyjnego Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdza zgodność przepisu ustawy z konstytucją, przemawia kilka argumentów.

Po pierwsze – wdrożenie wyroku o zgodności przepisu, pod warunkiem jego określonego rozumienia, uzasadniają względy pewności i transparentności prawa. Wyrok interpretacyjny nadał nową treść zaskarżonemu unormowaniu; w wyniku interwencji Trybunału bez zmian pozostała jednak postać językowa przepisu. Oznacza to, że adresaci art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS będą rekonstruować swoje prawa i obowiązki nie tylko z Dziennika Ustaw, w którym wspomniany przepis został opublikowany, ale także z Dziennika Ustaw podającego do publicznej wiadomości sentencję wyroku, a w przypadku wątpliwości interpretacyjnych – również z wykorzystaniem uzasadnienia orzeczenia zamieszczonego w zbiorze urzędowym wydawanym przez Trybunał Konstytucyjny. Przeniesienie rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego do aktu normatywnego pozwoli zatem uzgodnić treść przepisu z jego brzmieniem.

Po drugie – w nauce prawa oraz orzecznictwie sądów powszechnych wciąż spornym pozostaje zagadnienie, czy wyrok interpretacyjny *per se* może stanowić podstawę normatywną

dla rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach (np. w postępowaniach sądowych). Problematyka ta jest szczególnie widoczna w sytuacji, kiedy za pomocą rozstrzygnięcia interpretacyjnego Trybunał Konstytucyjny koryguje treść ustawy, dodając do dotychczasowego zakresu normowania przepisu nowe elementy. Biorąc pod uwagę, że – w takich warunkach – nie ma pewności, czy praktyka stosowania prawa pozostanie jednolita, nowelizacja art. 118 ust. 1a ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest zabiegiem potrzebnym.

Po trzecie – wyrok interpretacyjny nadaje zaskarżonemu przepisowi znaczenie, które spełnia wymogi konstytucyjne, nie jest jednak wykluczone, że ustawodawca – w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej oraz w zgodzie z przepisami konstytucji – będzie chciał opowiedzieć się za inną koncepcją legislacyjną. Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego jest tylko jednym z możliwych sposobów uregulowania danej kwestii. Wejście w życie wyroku interpretacyjnego nie odbiera ustawodawcy kompetencji do zmiany koncepcji prawodawczej i odstąpienia od *meritum* sentencji wyroku (w ramach dopuszczalnych przez konstytucję). Co do zasady bowiem, wyroku interpretacyjnego nie można traktować jak powszechnie obowiązującej wykładni prawa, która wyłącza konstytucyjne uprawnienia władzy ustawodawczej do prowadzenia samodzielnej polityki państwa poprzez stanowienie prawa.

3.2. Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1998 r., proponuje się, aby interpretacyjne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego – zawarte w sentencji wyroku – przenieść do art. 118 ust. 1a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W projekcie ustawy zamieszczony został również przepis przejściowy, statuujący regułę bezpośredniego działania prawa nowego do spraw „w toku”.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.