



Warszawa, 24 styczeń 2006r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr hab. Andrzej ZOLL

RPO-373598-III/01/LN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
AL Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Krzysztof Michałkiewicz
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że znaczna część napływających do mnie skarg w sprawach uprawnień do emerytury lub renty dotyczy utrudnień w dowodzeniu prawa do świadczeń i ich wysokości. Powszechnie znane kłopoty z ograniczonym dostępem do dokumentacji osobowej oraz płacowej powodują, że wiele zainteresowanych osób nie jest w stanie przedłożyć odpowiednich zaświadczeń według wzorów wymaganych w toku postępowania przed organami rentowymi. Utrudnia to dochodzenie przed organami rentowymi należnych świadczeń, wpływa na wydłużenie postępowania i powoduje kierowanie spornych spraw na drogę postępowania sądowego, w ramach którego nie obowiązują ograniczenia dowodowe przewidziane w przepisach wykonawczych.

Na podstawie art. 194 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.) w dalszym ciągu obowiązują wydane jeszcze na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 267 ze zm.) oraz ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń (Dz.U. Nr 10, poz. 49 ze zm.), rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz.U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63 ze zm.), rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 lipca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad zawieszania lub zmniejszania emerytury i renty (Dz.U. Nr 58, poz. 290 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w

sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. Nr 8, poz. 43 ze zm.).

Art. 194 ustawy stanowi, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustaw i dekretu wymienionych w art. 195, jeżeli nie są sprzeczne z przepisami niniejszej ustawy.

W art. 107 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych określono, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w drodze rozporządzenia, określa rodzaje dowodów niezbędnych do ustalenia prawa i wysokości świadczeń w przypadkach, gdy konto ubezpieczonego nie zawiera tych informacji. Z kolei brzmienia art. 123 tej ustawy wynika, że minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowy tryb postępowania w sprawach ustalania prawa do świadczeń pieniężnych przewidzianych w ustawie. Na podstawie art. 137 ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w drodze rozporządzenia, ma upoważnienie do określenia szczegółowych zasad wypłaty świadczeń. Ponadto zgodnie z art. 106 tej ustawy minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia szczególne zasady zawieszania i zmniejszania świadczeń, obowiązki emerytów i rencistów oraz płatników składek i urzędów skarbowych, szczególne zasady rocznego i miesięcznego rozliczania świadczeń oraz szczególne zasady zawieszania i zmniejszania świadczeń osobom, którym świadczenia przyznano z uwzględnieniem okresów ubezpieczenia za granicą

Należy podkreślić, że zawarte w wyżej powołanych przepisach ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych upoważnienia do wydania przepisów wykonawczych nakładają na ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego obowiązek wydania stosownych aktów wykonawczych.

W mojej ocenie niewłaściwa jest praktyka utrzymywania w mocy przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie ustaw, które utraciły moc obowiązującą. Zgodnie z ogólną regułą walidacyjną utrata mocy obowiązującej ustawy upoważniającej do wydania aktów wykonawczych oznacza bowiem, że tracą moc obowiązującą także akty wykonawcze wydane na podstawie i w celu wykonania tej ustawy. Do kwestii tej nawiązał Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, pytania prawnego Sądu Okręgowego w Kielcach o zbadanie zgodności rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłaty tych świadczeń i § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze z art. 116 ust. 5, art. 117 ust. 5 i art. 194 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz z art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Umarzając postępowanie, Trybunał Konstytucyjny

zwrócił jednocześnie uwagę na przedstawiony w pytaniu prawnym problem pozostawienia w obowiązującym porządku prawnym aktów wykonawczych wydanych na podstawie już nieobowiązujących przepisów. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że praktyka utrzymywania w mocy przepisów wykonawczych, wydanych na podstawie aktu, który utracił moc obowiązującą, nie jest wprawdzie praktyką niedopuszczalną, nie jest jednak praktyką właściwą. Podzielając zdanie zaakcentowane w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Kielcach o potrzebie wydania nowych aktów wykonawczych Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował potrzebę wykonania, wyrażonego w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, obowiązku wydania aktów wykonawczych (postanowienie z dnia 14 września 2005 r., P 7/05, OTK ZU Nr 8/A/2005, poz. 94).

Problem braku aktów wykonawczych do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych był przedmiotem moich dwukrotnych wystąpień do Ministra Pracy i Polityki Społecznej jeszcze w roku 2001 oraz w roku 2002. W odpowiedziach zaprezentowane zostało stanowisko, że w świetle art. 194 ustawy istniejący stan rzeczy nie może być uznany za nieprawidłowy, a ponadto okres obowiązywania ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jak również ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, jest zbyt krótki na kompleksową ocenę, które z dotychczasowych zasad wynikających z dotychczasowych przepisów wykonawczych powinny znaleźć się w nowych aktach wykonawczych, a które są zbędne. Stwierdzono także, że zaprojektowanie nowych aktów wykonawczych jest w znacznym stopniu zdeterminowane tym, jak będą funkcjonować konta osobiste ubezpieczonych i czy zawarte w nich informacje umożliwią uproszczenie dotychczasowych procedur związanych z ustalaniem prawa do świadczeń i ich wypłaty.

Wydaje się, że powyższe stanowisko w świetle przytoczonych powyżej argumentów nie może być uznane za właściwe. Prowadzi ono również w sposób oczywisty do naruszenia art. 149 ust. 2 zd. pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym minister kierujący działem administracji rządowej wydaje rozporządzenia, co odnosi się w szczególności do takich rozporządzeń, których wydanie jest obligatoryjne.

Należy ponadto wskazać, że niewydanie aktów wykonawczych do ustawy może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za zaniechanie legislacyjne na podstawie art. 417¹ § 4 Kc.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 141), uprzejmie proszę Pana Ministra o wydanie brakujących rozporządzeń wykonawczych do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

DYREKTOR ZESPOŁU

/-/ mgr Lesław Nawacki