



Warszawa, dnia 13 lutego 2020 r.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
 BIURO PODAWCZE

Data wpływu: 2020 -02- 13 -13-

nr s. r. s. j. PFP 16 218 - 2020

21
 1550

Ministerstwo Rodziny,
 Pracy i Polityki Społecznej

Petycja

Zwracam się z petycją w sprawie wprowadzenia w przepisach prawa dotyczących systemu ubezpieczeń społecznych zmian, odnoszących się do wydawania przez organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) decyzji administracyjnej w zakresie kierowania przez ZUS na rehabilitację leczniczą albo w przypadku wydania odmowy skierowania na taką rehabilitację.

Sprawy związane z kierowaniem osób uprawnionych na rehabilitację leczniczą regulują m.in. przepisy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych na rehabilitację leczniczą oraz udzielania zamówień na usługi rehabilitacyjne* (Dz. U. z 2019 r. poz. 277).

Zgodnie z § 2 ust. 5 *ww. rozporządzenia Rady Ministrów*, od orzeczenia lekarza orzecznika Zakładu o potrzebie rehabilitacji leczniczej osoby uprawnionej przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu, w terminie i na zasadach określonych w *ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. Kwestię dotyczące wnoszenia ewentualnego sprzeciwu reguluje art. 14 ust. 2a - 2c *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*. Zgodnie z art. 14 *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*:

„**Art. 14. 1. Oceny niezdolności do pracy, jej stopnia oraz ustalenia:**

- 1) daty powstania niezdolności do pracy,
- 2) trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do pracy,
- 3) związku przyczynowego niezdolności do pracy lub śmierci z określonymi okolicznościami,

4) trwałości lub przewidywanego okresu niezdolności do samodzielnej egzystencji,

5) celowości przekwalifikowania zawodowego

- dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik Zakładu, zwany dalej „lekarzem orzecznikiem”.

2. Jeżeli nie ma możliwości ustalenia daty powstania niezdolności do pracy, natomiast ustalono okres, w którym niezdolność do pracy powstała, za datę powstania niezdolności przyjmuje się datę końcową tego okresu. Jeżeli nie ma możliwości ustalenia ani daty, ani okresu powstania niezdolności do pracy, za datę powstania niezdolności przyjmuje się datę zgłoszenia wniosku o świadczenie.

2a. Od orzeczenia lekarza orzecznika osobie zainteresowanej przysługuje sprzeciw do komisji lekarskiej Zakładu, zwanej dalej „komisją lekarską”, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

2b. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem jednostki organizacyjnej Zakładu właściwej ze względu na miejsce zamieszkania osoby zainteresowanej.

2c. Komisja lekarska nie rozpatruje sprzeciwu wniesionego po terminie. W uzasadnionych przypadkach Zakład, na wniosek osoby zainteresowanej, może przywrócić termin na wniesienie sprzeciwu, w tym w szczególności w razie odrzucenia przez sąd odwołania od decyzji w przypadku określonym w art. 477⁹ § 3¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego.

2d. Prezes Zakładu, w terminie 14 dni od dnia wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika, może zgłosić zarzut wadliwości orzeczenia i przekazać sprawę do rozpatrzenia komisji lekarskiej. O zgłoszeniu zarzutu wadliwości orzeczenia jednostka organizacyjna Zakładu niezwłocznie zawiadamia osobę zainteresowaną.

2e. Komisja lekarska, rozpatrując sprzeciw lub zarzut wadliwości, dokonuje oceny niezdolności do pracy i jej stopnia oraz ustalenia okoliczności, o których mowa w ust. 1.

2f. Komisja lekarska dokonuje rozstrzygnięcia w formie orzeczenia.

3. Orzeczenie lekarza orzecznika, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub co do którego nie zgłoszono zarzutu wadliwości, albo orzeczenie komisji lekarskiej, stanowi dla organu rentowego podstawę do wydania decyzji w sprawie świadczeń przewidzianych w ustawie, do których prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy oraz niezdolności do samodzielnej egzystencji.

4. Nadzór nad wykonywaniem orzecznictwa o niezdolności do pracy sprawuje Prezes Zakładu.

5. Nadzór, o którym mowa w ust. 4, obejmuje:

1) kontrolę prawidłowości i jednolitości stosowania zasad orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie;

2) udzielanie lekarzom orzecznikom i komisjom lekarskim wytycznych w zakresie stosowania zasad orzecznictwa o niezdolności do pracy;

3) prawo przekazania sprawy do rozpatrzenia przez komisję lekarską, jeżeli w wyniku kontroli, o której mowa w pkt 1, zostanie stwierdzony brak zgodności orzeczenia lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy.

6. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określa, w drodze rozporządzenia, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego i sprawnego orzekania o niezdolności do pracy:

1) szczegółowe zasady i tryb orzekania o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie;

2) szczegółowe zasady organizacji orzekania o niezdolności do pracy, w tym w szczególności:

a) miejsce działania lekarzy orzeczników,

b) sposób tworzenia i znoszenia komisji lekarskich,

c) sposób określania siedziby komisji lekarskiej i ich właściwości terytorialnej,

d) skład komisji lekarskich;

3) szczególne kwalifikacje zawodowe wymagane od lekarzy orzeczników i lekarzy wchodzących w skład komisji lekarskiej;

4) szczegółowe zasady sprawowania nadzoru nad wykonywaniem orzekania o niezdolności do pracy.”.

Zgodnie z art. 14 ust. 2f ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, komisja lekarska dokonuje rozstrzygnięcia w formie orzeczenia. Przepisy prawa, w tym ww. rozporządzenia Rady Ministrów, nie przewidują w tym zakresie wydawania decyzji administracyjnej.

Zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 300), tj. tej samej ustawy, na podstawie której art. 69 ust. 4 wydane zostało ww. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2001 r., nie przewiduje się możliwości wydawania w tym zakresie decyzji, wskazując poprzez użycie sformułowania „w szczególności” przykładowy katalog wydawanych decyzji. Nie jest to katalog zamknięty i tym samym pozostawia pole do interpretacji tych przepisów. Zgodnie z tym przepisem, decyzje są wydawane przez ZUS, w szczególności w sprawach ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Uzasadnienie decyzji, poza wskazaniem i wyjaśnieniem podstawy prawnej rozstrzygnięcia, mogłoby stanowić źródło informacji o sposobie rozumowania organu podejmującego decyzję (rozstrzygnięcie, orzeczenie) i przyjętych przez niego założeniach, stanowiących podstawę rozstrzygnięcia, orzeczenia (wydanej decyzji). Wydanie decyzji dawałoby możliwość zaskarżenia jej do sądu, a tym samym sprawdzenie formalnej i merytorycznej poprawności wydanych rozstrzygnięć.

Brak decyzji administracyjnej narusza art. 45 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie ograniczeń w tym zakresie; wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów Konstytucji i są dopuszczalne w niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób. Konstytucja RP przesądza, że ustawa, a więc także jej interpretacja, nie może nikomu zamykać sądowej drogi dochodzenia naruszonych wolności i praw. Dzięki temu możliwe jest sprawdzenie formalnej i merytorycznej poprawności rozstrzygnięć, a zarazem przeciwdziałanie arbitralności i utrwalaniu pomyłek w stosowaniu prawa. Prawo do zaskarzania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji obejmuje nie tylko rozstrzygnięcia sądu odnoszące się do głównego przedmiotu postępowania, lecz również te, które dotykając kwestii wпадkowych, przesądzają o prawach i obowiązkach strony. Choć przy tym konieczność zapewnienia środka zaskarżenia nie ma charakteru absolutnego, to wyłączenie zaskarżalności nie może prowadzić do naruszenia innych gwarancji konstytucyjnych ani do przekreślenia zaskarżalności jako zasady.

Narusza się tym samym art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym RP jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (z zasady tej wywodzi się zakaz arbitralnego traktowania jednostek), art. 7 Konstytucji RP (zasada legalności należy do zasad charakterystycznych dla całego systemu prawa), art. 31 Konstytucji RP (ust. 3 - konstytucyjna zasada proporcjonalności; zasada ta wymaga, by ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jednostki były przydatne do celu danej regulacji i niezbędne w demokratycznym państwie do ochrony konkretnej wartości konstytucyjnej: bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej, bądź wolności lub praw innych osób oraz aby ograniczenia te nie były nadmierne, a tym bardziej by nie naruszały istoty konstytucyjnych wolności i praw).

W demokratycznym państwie prawnym istotną wartością, którą należy urzeczywistniać i chronić, jest zaufanie obywateli (jednostek) do organów władzy publicznej oraz stanowionych przez nie przepisów prawnych. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oddziałuje zarówno w sferze prawotwórstwa, jak i wykładni przepisów prawnych.

Dlatego prawodawca powinien tak redagować przepisy, by wykluczyć możliwość przypisywania im znaczenia prowadzącego do uprzywilejowania państwa wobec obywatela.

Nie wyrażam zgody na ujawnienie danych osobowych, stosownie do art. 4 ust. 3 *ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach*.