



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 11 maja 2021 r.

BADK.DPK.133.82.2021 GK

P10-31/21	Data wpływu petycji 21 marca 2021 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 10 maja 2021 r.

POSTĘPOWANIE PRZED KOMISJAMI LEKARSKIMI ZUS

TEMAT

ZMIANA PODSTAWY PRAWNEJ POSTĘPOWANIA

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Adam Nycz.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu wskazania, że postępowanie przed Komisjami Inwalidzkimi ZUS jest postępowaniem administracyjnym.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian w ustawie o emeryturach i rentach z FUS w taki sposób, aby wskazać wprost, że postępowanie przed Komisjami Inwalidzkimi ZUS jest postępowaniem administracyjnym i obowiązuje w ich orzecznictwie treść art. 139 Kodeksu postępowania administracyjnego. Petytor podkreśla, że odwołując się do organu II instancji od decyzji organu I instancji inwalidzi nie mają gwarancji, że ich sytuacja nie ulegnie pogorszeniu, co stanowi wyjątek w polskim prawie.

Według petytora komisje inwalidzkie nie uzasadniają swoich decyzji ani medycznie ani prawnie, podają jedynie swoje rozstrzygnięcie końcowe. Autor petycji podkreśla, że takie orzeczenie trudno jest zaskarżyć do sądu pracy, gdyż osoba, której dotyczy rozstrzygnięcie nie wie z jakimi argumentami komisji inwalidzkiej powinna polemizować. Decyzje wydane w taki sposób, zdaniem autora petycji, naruszają Kodeks postępowania administracyjnego i prawo ubezpieczeń społecznych.

Art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi, że w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Autor petycji wskazał, że z art. 139 k.p.a. wynika zakaz reformationis in peius, który ma charakter swoistej gwarancji procesowej. Zasady regulujące tryb postępowania przed komisją lekarską ZUS nie mogą być mniej korzystne dla ubezpieczonych niż ogólne zasady obowiązujące w postępowaniu administracyjnym.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U z 2021 r. poz. 291) w art. 124 stanowi, że w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) w art. 139 stanowi, że organ odwoławczy nie może wydać decyzji na

niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

INFORMACJE DODATKOWE:

Sąd Rejonowy w Rzeszowie¹ wskazał: „Art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...) stanowi (...), że w postępowaniu w sprawach o świadczenia określone w ustawie stosuje się przepisy k.p.a., chyba że niniejsza ustawa stanowi inaczej. Z art. 139 k.p.a. wynika zaś zakaz reformationis in peius. Zgodnie z tym przepisem organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny. Zakaz ten ma charakter swoistej gwarancji procesowej polegającej na tym, że w postępowaniu wywołanym wniesieniem środka zaskarżenia organ odwoławczy nie zmieni zaskarżonego rozstrzygnięcia na niekorzyść strony wnoszącej taki środek, jeśli inne strony jednocześnie takiego środka prawnego nie wniosły.

(...) Postępowanie przed Komisją Lekarską ZUS, jest fragmentem postępowania administracyjnego, które wszczyna się w momencie złożenia do organu rentowego wniosku o świadczenie. (...) Zasady regulujące tryb tegoż postępowania nie mogą być mniej korzystne dla ubezpieczonych niż ogólne zasady, obowiązujące w postępowaniu administracyjnym. Jedną z takich zasad, (...), jest zasada nie orzekania na niekorzyść strony wnoszącej odwołanie wyrażona w art. 139 k.p.a., zawierającym zakaz reformationis in peius.

W postępowaniu, dotyczącym ustalenia wysokości uszczerbku na zdrowiu, ubezpieczony ma prawo wniesienia odwołania od orzeczenia lekarza orzecznika do komisji lekarskiej ZUS w ciągu 14 dni od dnia doręczenia wypisu z treści orzeczenia. Komisja lekarska ZUS działa więc jako organ odwoławczy w trybie postępowania administracyjnego, dlatego też powinna mieć na uwadze wskazany wyżej zakaz.”

Renata Babińska w monografii² wskazuje, że „(...) Punktem wyjścia dla wyrażenia zdania na temat podstaw prawnych pozbawienia skutków prawnych prawomocnych decyzji rentowych jest określenie relacji przepisów ustawy emerytalnej oraz rozporządzenia do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Problem ten zdaje się rozstrzygać przepis art. 180 k.p.a., wedle którego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a zatem również w sprawach o świadczenia emerytalno-rentowe, stosuje się przepisy kodeksu, chyba że przepisy ubezpieczeń ustalają odmienne zasady. Regułę tę powtarza przepis art. 124 ustawy emerytalnej (...).

¹ Wyrok z dnia 8 października 2015 r. (sygn. IV U 358/15).

² „Wzruszalność prawomocnych decyzji rentowych”, Babińska R., wyd. Oficyna 2007.

W związku z powyższym stwierdzeniem uznano, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego powinny być stosowane w postępowaniu przed organem rentowym w szerokim zakresie, z zachowaniem niedużej grupy przepisów szczególnych (...). Konieczność zachowania niezbędnych odrębności w kilku zaledwie kwestiach dotyczących postępowania przed organem rentowym uzasadniano potrzebą ukształtowania tego postępowania w taki sposób, by odpowiadało ono specyfice spraw ubezpieczeniowych.”.

Sebastian Gajewski w komentarzu³ wskazuje, że „komentowany przepis określa:

- 1) zakres przepisów k.p.a., które stosuje się w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe;
- 2) przypadki, w których przepisy k.p.a. znajdują zastosowanie w tym postępowaniu;
- 3) sposób zastosowania przepisów k.p.a. do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, z art. 124 ustawy o e.r. FUS wynika, że przepisy k.p.a. do tego postępowania stosuje się w przypadkach, gdy ustawa o e.r. FUS nie stanowi inaczej. Przepis ten odzwierciedla więc regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*. Oznacza to, że jeśli przepis k.p.a. nie pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem szczególnym zamieszczonym w ustawie o e.r. FUS, innej ustawie lub akcie wykonawczym wydanym z jej upoważnienia, to znajduje on zastosowanie do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe.

Po drugie, art. 124 ustawy o e.r. FUS przewiduje odesłanie do wszystkich, a nie tylko niektórych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Oznacza to w szczególności, że nie można wykluczać stosowania tych z nich, które nie są wprost sprzeczne z regulacjami szczególnymi przewidzianymi w ustawie o s.u.s., ustawie o e.r. FUS i rozporządzenia w sprawie postępowania z 2011 r. W szczególności więc dla uznania, że określone przepisy k.p.a. nie znajdują w żadnym przypadku zastosowania w postępowaniu o świadczenia emerytalno-rentowe nie wystarczy przyjąć, że nie odpowiadają one materialnoprawnej specyfice norm konkretyzowanych w tym postępowaniu.

Po trzecie, przepisy k.p.a. stosuje się do postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe wprost, a nie odpowiednio. Oznacza to, że nie jest dopuszczalne dokonywanie jakichkolwiek modyfikacji tych przepisów lub wyłączanie ich stosowania z powołaniem się

³ Komentarz do art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w:) „Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych, wyd. I”, Antonów K. (red.), Babińska-Górecka R., Bartnicki M., Gajewski S., Suchacki B., Zieleniecki M., publ. LEX/el., 2019.

na specyfikę postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe. Odesłania do odpowiedniego stosowania, które daje taką możliwość, nie można bowiem domniemywać.”.

Tadeusz Kuczyński w glosie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2004 r., sygn. akt II UK 473/03 Teza nr 1 wskazał, że „Procesową regułą jest stosowanie w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast stosowanie przepisów szczególnych może mieć miejsce tylko w ramach określonych w różnych aktach prawnych dotyczących ubezpieczeń. [...] Przepisy k.p.a. oraz przepisy zawarte w aktach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostają względem siebie w relacji przepisu ogólnego do szczególnego. Z faktu tego można wyprowadzić dwa oczywiste wnioski. Pierwszy, że przepis szczególny (zawarty w regulacjach ubezpieczeniowych) ma pierwszeństwo stosowania przed przepisem ogólnym (zawartym w k.p.a.), i drugi, że niedopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca regulację szczególną na sytuacje wprost w tej regulacji nie przewidziane.

Stanowisko to podzielili Marcin Bartnicki i Bartosz Suchacki w komentarzu⁴ wskazując: „Należy także podzielić pogląd, że przepisy k.p.a. oraz przepisy zawarte w aktach z zakresu ubezpieczeń społecznych pozostają względem siebie w relacji przepisu ogólnego do szczególnego. Z faktu tego można wyprowadzić dwa oczywiste wnioski. Pierwszy, że przepis szczególny, zawarty w regulacjach ubezpieczeniowych, ma pierwszeństwo stosowania przed przepisem ogólnym zawartym w k.p.a., i drugi, że niedopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca regulację szczególną na sytuacje wprost w tej regulacji nieprzewidziane.”.

UWAGI DODATKOWE:

Należy wskazać, że szczegółowe zasady i tryb orzekania o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie **określone są w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy.**

Trzeba podkreślić, że nie ma wątpliwości, że rozdział 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych „Niezdolność do pracy” stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 139 wskazanej ustawy.

OPRACOWAŁA

Gabriela Kopania

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁴ Komentarz do art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w:) „Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz”, Antonów K. (red.), Bartnicki M., Suchacki B., Zieleniecki M., wyd. LEX, 2014.