



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2010 r.

Jolanta Fedak

DUS. 0700-83-MJ/10

dot. BPS/KU-034/838/2/10

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP**

W związku z Pana pismem z dnia 9 kwietnia br., dotyczącym *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (druk nr 838), w którym przedstawiono propozycję wprowadzenia przepisów uniemożliwiających nabycie prawa do świadczeń osobie, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Obowiązująca przed dniem 1 stycznia 1999 r. ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z późn. zmian.) zawierała przepisy wykluczające nabycie prawa do świadczeń albo do świadczeń w wyższym wymiarze przez osobę, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające przyznanie tego prawa (art. 77 ust. 1), jak również przez osobę, która dokonała samouszkodzenia w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu za wykroczenie oraz w czasie tymczasowego aresztowania (art. 77 ust. 2). Wywołanie przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniających prawo do świadczeń lub ich zwiększenie powodowało również utratę praw już nabytych.

W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 i z 2010 r. Nr 40, poz. 224) nie

ma już odpowiednika takiego przepisu pomimo, że był zamieszczony w rządowym projekcie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, przesłanym do Marszałka Sejmu RP w dniu 8 maja 1998 r. W art. 98 rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 339, III kadencji Sejmu) proponowano, aby prawa do świadczeń albo do świadczeń w wyższym wymiarze nie miała osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa. Przepis ten miał być stosowany odpowiednio do osoby, która w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu za wykroczenie oraz w czasie tymczasowego aresztowania dokonała samouszkodzenia.

O rezygnacji z wprowadzenia takiej regulacji zdecydowali Posłowie w toku prac legislacyjnych Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących ubezpieczeń społecznych, o czym świadczy Sprawozdanie Komisji z dnia 17 listopada 1998 r. – druk nr 710. Rząd nie był inicjatorem takiego rozstrzygnięcia.

Na skutek sugestii Rzecznika Praw Obywatelskich o celowości wprowadzenia do ustawy o emeryturach i rentach z FUS regulacji prawnej o treści zbliżonej do poprzednio obowiązującego przepisu art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, zdecydowano się zgłosić taką propozycję przy okazji nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS, dotyczącej realizacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07 (Dz. U. Nr 200, poz. 1445). Zaproponowano wprowadzenie przepisu, że nie ma prawa do świadczeń albo do świadczeń w wyższym wymiarze osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa.

Nie zamierzano natomiast wprowadzać przepisu pozbawiającego prawa do świadczeń osobę, która dokonała samouszkodzenia w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu wojskowego, kary aresztu za wykroczenie oraz w czasie tymczasowego aresztowania. Tego rodzaju kryterium nie ma żadnego związku z definicjami niezdolności do pracy i zasadami jej orzekania, określonymi w ustawie o emeryturach i rentach z FUS. Obowiązujące przepisy nie dają podstaw do odmawiania prawa do renty osobie, która swoim działaniem przyczyniła się do utraty zdrowia w stopniu ograniczającym zdolność do pracy. Uznanie, że samookaleczenie w warunkach pozbawienia wolności stanowi okoliczność pozbawiającą prawa do renty, mogłoby narazić na zarzut nierównego traktowania w stosunku do ubezpieczonych, którzy w innych okolicznościach i w inny sposób świadomie doprowadzili do naruszenia sprawności swego organizmu w stopniu ograniczającym zdolność do pracy zarobkowej.

Pragnę nadmienić, że naruszenie przez ubezpieczonego przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez niego umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa jest brane pod uwagę przy ustalaniu prawa do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego. Takie świadczenia nie przysługują, gdy wyłączną przyczyną wypadku przy pracy było naruszenie przez ubezpieczonego przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez niego umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa. Nie przysługują również ubezpieczonemu, który, będąc w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środków odurzających lub substancji psychotropowych, przyczynił się w znacznym stopniu do spowodowania wypadku przy pracy. Takie osoby mogą jednak uzyskać rentę przewidzianą w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, jeżeli wskutek doznanego uszczerbku na zdrowiu stały się częściowo lub całkowicie niezdolne do pracy. Należy podkreślić, że podmiotowy zakres wyłączenia prawa do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego dotyczy wyłącznie świadczeń przysługujących ubezpieczonemu z tytułu wypadków przy pracy. Nie obejmuje natomiast prawa do świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego w związku z wystąpieniem choroby zawodowej.

W trakcie uzgodnień resortowych projektu nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z FUS, negatywnie oceniono propozycję wprowadzenia przepisu, że nie ma prawa do świadczeń osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa. Prezes Rządowego Centrum Legislacji zwrócił uwagę, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepisy o charakterze represyjnym, zmierzające do ograniczenia praw i wolności obywatelskich, muszą charakteryzować się dostateczną określonością, co jest wymogiem szczególnie istotnym w zakresie przepisów regulujących problematykę ubezpieczeń społecznych. Uzależnianie prawa do świadczeń od „wywołania przestępstwem umyślnym okoliczności” nie jest właściwe, bowiem sankcje może rodzić wyłącznie skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Zastrzeżenia do wprowadzenia takiego przepisu wyraził też Minister Sprawiedliwości, który zwrócił uwagę, że przepisy ingerujące w prawa obywateli muszą być sformułowane bardzo precyzyjnie. Natomiast proponowany przepis może powodować wątpliwości interpretacyjne i problemy z jego realizacją. Nawet konkretne wskazanie katalogu czynów karalnych, których popełnienie powodowałoby tak daleko idące skutki prawne, nie zniwelowałoby niebezpieczeństwa, że margines uznania administracyjnego dla oceny, czy dana sytuacja wyczerpuje dyspozycję proponowanej normy – wywołanie przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniających powstanie tego prawa – byłby zbyt

duży. Przepis dający organom rentowym zbyt dużą swobodę, stwarzałby niebezpieczeństwo naruszania konstytucyjnych praw osób ubezpieczonych. Należy nadmienić, że skrytykowany przez Ministra Sprawiedliwości przepis był zredagowany dokładnie tak samo, jak proponowany w senackim projekcie ustawy (druk nr 838) przepis art. 100a ust. 1.

Wyposażenie organu rentowego w tak dotkliwy środek, jakim jest ocena, czy dane przestępstwo wywołało okoliczności uzasadniające powstanie prawa do świadczeń budzi zatem uzasadnione obawy, gdy weźmie się pod uwagę zasady państwa prawnego. Podstawą odmowy świadczenia dla organu rentowego mogłoby być jedynie orzeczenie sądu o przepadku uprawnień do renty rodzinnej.

Biorąc pod uwagę powyższe opinie, w szczególności wątpliwości systemowe Ministra Sprawiedliwości, jak również z uwagi na sporadyczność występowania tak drastycznych zdarzeń, zrezygnowano z zamiaru przywrócenia regulacji prawnej, stwarzającej podstawy do pozbawienia prawa do świadczeń (lub świadczeń w wyższym wymiarze) w sytuacji, gdy okoliczności powstania tego prawa zostały wywołane przestępstwem umyślnym.

Niewątpliwie jest rzeczą niemoralną, aby prawo do renty rodzinnej otrzymywała osoba, która umyślnie spowodowała śmierć osoby bliskiej. Pragnę jednak zauważyć, że materia ta nie jest jednoznaczna i wymaga szerszego postrzegania. W opinii społecznej nie każdy przypadek nabycia prawa do renty rodzinnej przez osobę, która spowodowała lub przyczyniła się do śmierci osoby, po której renta przysługuje, jest naganny i narusza zasady współżycia społecznego. W szczególności, gdy popełnienie przestępstwa jest wynikiem przemocy domowej (fizycznej, psychicznej), w następstwie czego ofiara (małżonek lub dziecko) staje się sprawcą zabójstwa. Dla organu rentowego okoliczności „usprawiedliwiający” popełnienie przestępstwa nie mogłyby mieć jednak znaczenia.

Przy rozważaniu tej kwestii należy też mieć na uwadze niezbywalne prawo człowieka do ochrony jego godności, nawet w przypadku popełnienia najcięższej zbrodni. Jedną z przesłanek jej poszanowania jest istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie (por. wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK 2001/3/54). Dlatego pozbawienie prawa do renty rodzinnej z wymienionego powodu nie może oznaczać braku prawa do świadczenia zapewniającego przynajmniej tzw. minimum socjalne. Powstaje w związku z tym problem, czy rozważana regulacja nie naruszałaby tego prawa.

Pragnę nadmienić, że systemy zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych przewidują sytuacje, w których skazanie prawomocnym wyrokiem pozbawia prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Przepis art. 10 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 66, z późn. zmian.) stanowi, że prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy nie przysługuje żołnierzowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu na karę dodatkową pozbawienia praw publicznych lub na karę degradacji za przestępstwo, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby.

Natomiast zgodnie z art. 10 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 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zmian.), prawo do zaopatrzenia emerytalnego nie przysługuje funkcjonariuszowi, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby. Skazanie emeryta albo rencisty prawomocnym wyrokiem sądu za ww. rodzaje przestępstw również powoduje utratę prawa do zaopatrzenia emerytalnego.

Osoba, która z powodu skazania prawomocnym wyrokiem sądu nie ma prawa do zaopatrzenia emerytalnego żołnierzy zawodowych lub funkcjonariuszy tzw. służb mundurowych, nie jest jednak definitywnie pozbawiona prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. Osoba, która utraciła prawo do wojskowej lub policyjnej emerytury (renty), ma bowiem prawo do świadczeń pieniężnych na zasadach i w wysokości określonych w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 i z 2004 r. Nr 40, poz. 224)), nawet jeśli nigdy nie podlegała ubezpieczeniom społecznym. Okres zawodowej służby jest w takiej sytuacji okresem składkowym, traktowanym na równi z okresem podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, zaś za okresy służby przypadające po 31 grudnia 1998 r. do dnia zwolnienia ze służby, odprowadzana jest stosowna składka na ubezpieczenia społeczne.

Osoba pozbawiona prawa do wojskowej lub policyjnej emerytury (renty) z powodu skazania prawomocnym wyrokiem, nie pozostaje zatem bez środków do życia, ponieważ ma możliwość uzyskania świadczeń z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Nie kwestionując słuszności opinii, że z prawa do świadczeń nie powinny korzystać osoby, które podstawę do nabycia tego prawa uzyskały w wyniku bądź na skutek przestępstwa umyślnego, uważam, że ze względu na sporadyczność występowania takich sytuacji, nie ma potrzeby tworzenia unormowań dla tak wąskiego kręgu podmiotów.

Gdyby jednak przeważały opinie o zasadności wprowadzenia takiego przepisu, to moim zdaniem, systemy ubezpieczeń społecznych (powszechny i rolniczy) nie są właściwym miejscem dla sytuowania takiej regulacji. Zagadnienie to należy do kompetencji prawa karnego a nie prawa ubezpieczeń społecznych. Wątpliwości natury kazuistycznej odnoszą się bowiem również do osób, które w wyniku popełnionego przestępstwa nabywają prawo do innych świadczeń. Na gruncie prawa karnego należałoby zatem rozstrzygnąć, czy i jakiego rodzaju sankcje dla sprawcy przestępstwa umyślnego powinny być uwzględnione w katalogu środków karnych, określonym przepisami art. 39 ustawy z dnia z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zmian.).

Ponadto uprzejmie informuję, że nie jest możliwe określenie skutków finansowych regulacji proponowanych w senackim projekcie ustawy (druk 838), ponieważ nie można przewidzieć liczby osób, do których miałyby one zastosowanie. Należy jednak sądzić, że jeśli nawet nastąpiłoby zmniejszenie wydatków, to nie miałyby to istotnego znaczenia dla kondycji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

MINISTER
Jolanta Fedak