



Warszawa, dnia 28 lipca 2010 r.

DL-P-IV-070-8/10

**Pan  
Piotr Zientarski  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 lipca 2010 r., znak BPS/KU-034/320/1/10, dotyczące projektów ustaw:

1) o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (druk senacki nr 878) oraz

2) o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk senacki nr 838),

uprzejmię przedstawiam następującą opinię.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników przewiduje wprowadzenie nowego przepisu art. 100 a, zgodnie z którym osoba, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie prawa do świadczeń, skazana prawomocnym wyrokiem, nabywa prawo do świadczeń lub świadczeń w wyższym wymiarze, jeżeli nie narusza to zasad współżycia społecznego, a w szczególności społecznego poczucia sprawiedliwości. Drugi z projektów – projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zawiera natomiast propozycję wprowadzenia obligatoryjnej utraty prawa do świadczeń albo do świadczeń w wyższym wymiarze, w razie spowodowania przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniających powstanie tego prawa. Ponadto projekt ten przewiduje analogiczne rozwiązanie w stosunku do osoby, która w czasie odbywania kary bądź środka zapobiegawczego o charakterze izolacyjnym dokonała samouszkodzenia.

Na wstępie należy zauważyć, iż w obecnie obowiązującym systemie ubezpieczeń społecznych prawo do świadczeń jest powiązane z opłacaniem składek na ubezpieczenie. Podleganie ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym przez okres wskazany w ustawie rodzi po stronie ubezpieczonego, przy spełnieniu innych określonych przepisami prawa warunków, prawo do ubiegania się o świadczenie. Ubezpieczenia emerytalne i rentowe mają na celu zapewnienie uprawnionemu środków utrzymania po osiągnięciu określonego wieku lub na wypadek powstania niezdolności do pracy. Ubezpieczenia te mają także zapewnić środki utrzymania najbliższemu krewnym i małżonkowi na wypadek śmierci ubezpieczonego.

Wprowadzenie do systemu prawnego regulacji wyłączającej prawo do renty rodzinnej w przypadku osoby, która nabyła to prawo w wyniku popełnionego przez nią przestępstwa umyślnego, powodując tym samym śmierć osoby ubezpieczonej, wydaje się jednak uzasadnione względami sprawiedliwości społecznej. Zauważyć bowiem trzeba, iż brak przepisu odnoszącego się do prawa do renty rodzinnej nabytej w wyniku tego rodzaju przestępstwa, może budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, chociażby właśnie w aspekcie wskazanego wyżej naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wskazać przy tym trzeba, iż takie same wątpliwości odnoszą się do osoby, która w podobny sposób nabywa prawo do innych świadczeń.

Praktyka sądowa daje przykłady spraw, w których sądy ubezpieczeń społecznych przyznają renty rodzinne ubezpieczonym, którzy popełnili przestępstwa zabójstwa z art. 148 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.), czy też inne przestępstwa ze skutkiem śmiertelnym, przeciwko członkom ich rodzin, po których przysługuje im prawo do renty. Jednocześnie należy podkreślić, że w prawie ubezpieczeń społecznych wyłączone jest oddalenie odwołania od decyzji organu rentowego czy też zmiana wyroku sądu I instancji w tego typu sprawach z powołaniem się na naruszenie zasad współżycia społecznego, tj. na klauzulę generalną stosowaną w prawie prywatnym.

W takich sprawach sądy ubezpieczeń społecznych są zobligowane do stosowania bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227,

z późn. zm.), regulującej przesłanki nabycia prawa do renty rodzinnej, pomimo iż może to być uznane w odbiorze społecznym za niezgodne z poczuciem sprawiedliwości.

Ewentualne wprowadzenie omawianych wyłączeń nie powinno jednak sprowadzać się do prostej restytucji przepisu istniejącego w art. 77 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z późn. zm.), który wyłączał prawo do świadczeń albo do świadczeń o wyższym wymiarze osoby, która wywołała przestępstwem umyślnym okoliczności uzasadniające powstanie tego prawa. Wyłączenia, które znalazłyby się ewentualnie w obecnie obowiązującej ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, powinny bowiem odnosić się do wyjątkowych przypadków, kiedy prawo do świadczenia powstało w wyniku popełnienia przez uprawnionego umyślnego, ciężkiego przestępstwa. Zaprojektowane rozwiązanie powinno zawierać wskazanie konkretnych czynów karalnych, których popełnienie powodowałoby tak daleko idący skutek prawny, jakim jest utrata prawa do świadczenia. Z drugiej jednak strony proponowana regulacja nie powinna cechować się zbytnią kazuistyką. Nie ulega również wątpliwości, iż popełnienie umyślnie ciężkiego przestępstwa wyłączającego prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy czy renty rodzinnej powinno być uprzednio stwierdzone prawomocnym wyrokiem skazującym.

Rozważając wprowadzenie zmian w obowiązującym systemie ubezpieczeń społecznych, należy mieć jednocześnie na uwadze konieczność zapewnienia zgodności projektowanych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności z zasadą ochrony praw nabytych.

Odrębnym zagadnieniem jest również niezbywalne prawo człowieka – nawet w przypadku popełnienia najcięższej zbrodni – do ochrony jego godności. 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 też pozbawienie prawa do renty rodzinnej z wymienionego powodu nie może oznaczać braku prawa do świadczenia zapewniającego przynajmniej tzw. minimum socjalne, gdyż nie można byłoby tego pogodzić z obowiązkiem ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

Wydaje się ponadto, że wprowadzenie do systemu ubezpieczeń społecznych proponowanych rozwiązań powinno być poprzedzone szczegółową analizą przedmiotowego zagadnienia. Z uwagi na społeczną wrażliwość zagadnienia oraz związaną z tym konieczność uzyskania pełnej wiedzy o zakresie skali zjawiska, byłoby niezbędne przeprowadzenie w pierwszej kolejności stosownych badań empirycznych i społecznych oraz udostępnienie na potrzeby prowadzonych analiz pełnej informacji przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż przedmiotowe zagadnienie nie poddaje się prostym regułom interpretacyjnym. W rozważanym zakresie mogą występować zarówno przypadki budzące zdecydowany sprzeciw społeczny, np. w razie uzyskania świadczenia rodzinnego przez sprawcę zabójstwa popełnionego ze szczególnym okrucieństwem, z niskich pobudek lub w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, jak i bardziej wątpliwe, np. świadczenie otrzymywane przez sprawcę przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu popełnionego w warunkach szeroko rozumianej przemocy w rodzinie. Bardzo często drastycznych czynów przeciwko życiu i zdrowiu, włącznie z zabójstwami dopuszczają się osoby, które wcześniej były ofiarami tzw. przemocy domowej. Dla tej grupy sprawców targnięcie się na życie swoich prześladowców jest niejednokrotnie, w ich rozumieniu, jedynym wyjściem z zaistniałej sytuacji życiowej. Zdarza się też, iż w takich przypadkach opinia społeczna jest nie po stronie ofiary lecz sprawcy przestępstwa.

W kontekście wyżej przeprowadzonych rozważań należy stwierdzić, że nie zasługuje na aprobatę projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 838). Zaproponowana zmiana zmierza bowiem do przeniesienia wprost dyspozycji art. 77 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, który miał identyczne brzmienie jak projektowany art. 100a. Ponadto w projektowanym przepisie pominięto kwestię wymogu prawomocnego skazania za przestępstwo umyślne popełnione przez osobę ubezpieczoną, jako kryterium pozbawiającego ubezpieczonego prawa do świadczeń.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (druk nr 878) należy natomiast ocenić pozytywnie. Wyłączenia, które znalazłyby się ewentualnie w obecnie obowiązującej ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,

odnoszą się do tylko wyjątkowych przypadków, kiedy prawo do świadczenia powstało w wyniku popełnienia przez uprawnionego umyślnego, ciężkiego przestępstwa. Podstawowe kryterium konstytucyjnej gwarancji ochrony praw ubezpieczonych ma bowiem stanowić skazujący wyrok sądu karnego. Z drugiej strony to do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych będzie należała decyzja odnośnie przyznania bądź odmowy przyznania świadczenia – zapewni to możliwość podjęcia indywidualnego rozstrzygnięcia w sprawie bez nadania proponowanej regulacji zbytnej kazuistyki.

*Z wyłączeniem*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Zdzisław Wróblewski*  
PODSEKRETARZ STANU