



MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

DUS-III.501.72.2020.ES

Pan
dr hab. Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 17 września 2020 r., znak: III.7066.377.2020.LN, w sprawie postępowań prowadzonych w trybie zwierzchniego nadzoru Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego dotyczących kontroli prawidłowości i jednolitości stosowania zasad orzecznictwa lekarskiego przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie m.in. w postępowaniach dotyczących ustalenia, czy choroba powodująca czasową niezdolność do pracy prokuratora, powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora, w oparciu o stanowisko Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, przedstawiam, co następuje.

Na podstawie art. 71 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 266), Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykonuje zadania powierzone na podstawie innych ustaw – na zasadach określonych w przepisach lub w umowach zawartych z jednostką zlecającą.

Zgodnie z art. 115 § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 740), do zakresu działania lekarzy orzeczników i komisji lekarskich Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy m.in. ustalenie, czy choroba powodująca czasową niezdolność do pracy prokuratora, powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora. Prokurator bezpośrednio przełożony, w razie ujawnienia u prokuratora choroby, co do której zachodzi podejrzenie, że powstała w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami wykonywania czynności prokuratora, kieruje prokuratora do lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z urzędu lub na wniosek prokuratora. Od orzeczenia lekarza orzecznika, prokuratorowi przysługuje sprzeciw do komisji

lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia tego orzeczenia.

W myśl art. 73 ust. 3 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za pośrednictwem naczelnego lekarza Zakładu, sprawuje zwierzchni nadzór nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego. Zwierzchni nadzór ma samoistny charakter, obok zarzutu wadliwości, który stosownie do art. 14 ust. 2d ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53), Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych może zgłosić w terminie 14 dni od dnia wydania orzeczenia przez lekarza orzecznika. Zgodnie z art. 14 ust. 5 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zwierzchni nadzór obejmuje m.in.:

- udzielanie lekarzom orzecznikom i komisjom lekarskim wytycznych w zakresie stosowania zasad orzecznictwa o niezdolności do pracy,
- kontrolę prawidłowości i jednolitości stosowania zasad orzecznictwa o niezdolności do pracy przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz prawo przekazania sprawy do rozpatrzenia przez komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w przypadku stwierdzenia braku zgodności orzeczenia lekarza orzecznika lub komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa o niezdolności do pracy.

Działania podejmowane w ramach zwierzchniego nadzoru Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego mają na celu w szczególności:

- zapewnienie prawidłowości ustaleń orzecznicznych dokonywanych przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie,
- ujednoczenie stosowania zasad orzecznictwa lekarskiego, we wszystkich rodzajach spraw prowadzonych przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie,
- eliminowanie wadliwych orzeczeń wydanych przez lekarza orzecznika i komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, m.in. poprzez kierowanie spraw do ponownego rozpatrzenia w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w ustaleniach orzecznicznych.

Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zawiera delegację ustawową do wydania przepisów wykonawczych. Wypełnia ją rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie orzekania o niezdolności do pracy. Akt wykonawczy statuuje zasady sprawowania nadzoru nad pionem orzecznictwa przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym „(...) zwierzchni nadzór Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczy orzecznictwa lekarskiego dla celów ubezpieczeń społecznych”, a tym samym orzeczenia wydawane w ramach zadań zleconych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych (w tzw. sprawach pozaubezpieczeniowych) są wyłączone z kontroli realizowanej w tym trybie, oznaczałoby, że w przypadku powzięcia informacji o nieprawidłowościach (merytorycznych lub formalnych) w wydanym orzeczeniu – powinno ono nadal funkcjonować w obrocie prawnym, mimo że wywołuje wadliwe skutki prawne (stanowi podstawę do podejmowania określonych rozstrzygnięć, np. w przedmiotowej sprawie dotyczącej prokuratorów – wypłaty świadczeń z tytułu choroby). Kontrola orzeczeń, realizowana we wskazanym trybie nadzoru, daje możliwość usunięcia wadliwości orzeczenia – z uwagi na niezgodność ze stanem faktycznym lub zasadami orzecznictwa lekarskiego. Podkreślenia wymaga, że w przypadku przekazania sprawy do rozpatrzenia przez komisję lekarską Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we wskazanym trybie nadzoru, komisja lekarska (analogicznie jak przy rozpatrywaniu sprzeciwu wniesionego przez prokuratora wobec orzeczenia lekarza orzecznika) w formie orzeczenia dokonuje ustaleń – zgodnie z treścią wniosku prokuratora bezpośrednio przełożonego.

Uwzględniając potrzebę zapewnienia prawidłowości ustaleń dokonywanych przez lekarzy orzeczników i komisje lekarskie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zasadnym jest w każdym przypadku stwierdzenia uchybień w wydanych orzeczeniach, podjęcie działań w granicach obowiązującego prawa, mających na celu ich usunięcie (np. poprzez ponowne rozpatrzenie sprawy). Działania podejmowane w trybie nadzoru nad wykonywaniem orzecznictwa lekarskiego, w sprawie opisanej przez Pana Rzecznika mają na celu zapewnienie zgodności wydawanych orzeczeń ze stanem faktycznym i zasadami orzecznictwa lekarskiego, a tym samym prawidłowości podejmowanych rozstrzygnięć na podstawie tych orzeczeń przez inne (właściwe w sprawie) organy lub podmioty.

Warto również wskazać, iż przepis art. 73 ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie stanowi katalogu zamkniętego kompetencji i zadań Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 marca 2006 r., sygn.. akt III SA/Wa 2768/05). Interpretacja czysto gramatyczna art. 73 ust. 3 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych mogłaby sugerować, że nadzór zwierzchni nad prawidłowością orzecznictwa dotyczyć ma wyłącznie spraw ubezpieczeniowych. Interpretacja taka jednak podważa sens i cel regulacji, w myśl której jedne orzeczenia mogłyby zostać skorygowane, natomiast inne – błędne musiałyby zostać utrwalone.

Redakcja przepisu wynika z jego umiejscowienia w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, nie zaś z woli ograniczenia nadzoru zwierzchniego do spraw stricte ubezpieczeniowych. Ponadto, art. 71 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych pozwala Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych na wykonywanie innych zadań zleconych lub powierzonych. Zgodnie z art. 71 ust. 3 ustawy Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykonuje zadania zlecone lub powierzone, odpłatnie, na zasadach określonych w przepisach lub w umowach albo w porozumieniach zawartych z jednostką zlecającą. Jakkolwiek umowa zlecenia każdorazowego opiniowania stanu zdrowia konkretnego prokuratora nie zawiera postanowień szczególnych w zakresie nadzoru nad wydawanym orzeczeniem, w przepisie powyższym można upatrywać podstawy do stosowania zasad orzecznictwa obowiązujących również w postępowaniu orzeczniczym wobec prokuratora. Brak jest podstaw celowościowych dla przyjęcia argumentacji odmiennej.

Należy również wskazać, że analogiczne przepisy do unormowań zawartych w ustawie – Prawo o prokuraturze, zawiera ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, z późn.zm.). W art. 70 ustawy w identyczny sposób przewidziano opiniowanie kwestii niezdolności do dalszego wykonywania zawodu sędziego. Pomimo, iż przepisy tej ustawy nie przewidują wprost możliwości uchylania uprzednich orzeczeń lekarza orzecznika we wskazanym trybie nadzoru, znane są sprawy, w których sądy o taki nadzór zwracają się nawet wielokrotnie (np. postanowienie SN z dnia 4 kwietnia 2012 r. sygn. akt III KRS 4/12).

Z poważaniem

z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

Stanisław Szwed

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/