



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 30 kwietnia 2002 r.

35539

RPO-404154-III/02/LN

Pan
prof. dr Jerzy Hausner
Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

Na wstępie chciałbym podziękować za nadesłaną odpowiedź, która bardzo rzetelnie i wnikliwie odnosi się do problemów, podniesionych w przekazanym Panu Ministrowi materiale.

Podzielam także pogląd, że przyjęta formuła wymiany myśli powinna stać się stałym elementem naszej współpracy.

Obnosząc się do niektórych problemów, przedstawionych w odpowiedzi pragnę stwierdzić, co następuje.

I.1. W zakresie zabezpieczenia społecznego podstawowe znaczenie przypisać trzeba zamknięciu etapu tworzenia nowego prawa. Z tego względu z zadowoleniem przyjąłem informację o pracach nad projektami ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz ustawy o emeryturach pomostowych. Oczekiwanie społeczne, związane zwłaszcza z ustawą o emeryturach pomostowych są rzeczywiście bardzo duże i ich uwzględnienie wymagać będzie dyskusji i konsultacji dotyczących także kwestii zwiększonych z tego tytułu kosztów pracy.

I.2. Nie mogę natomiast podzielić poglądu o braku potrzeby wydania rozporządzeń wykonawczych do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.). W szczególności chodzi o wykonanie upoważnień, określonych w art. 14 ust. 6, art. 22, art. 106, art. 133 i art. 137 tej ustawy. Wobec braku wykonania upoważnień do wydania przepisów wykonawczych utrzymuje się stan tymczasowy, ponieważ zgodnie z art. 194 ustawy do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają

w mocy przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustaw i dekretu, obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. Nowy system emerytalno-rentowy obowiązuje od 1 stycznia 1999 r. Wydaje się zatem, że upłynął już wystarczający okres, niezbędny do wykonania przewidzianych w ustawie delegacji do wydania przepisów wykonawczych. Mam sygnały, że stosowanie przepisów „starych” rozporządzeń w nowym porządku prawnym powoduje trudności, a ponadto taki stan rzeczy jest trudny do zaakceptowania w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego.

I.3. Ponowić chciałem także wniosek o podjęcie dyskusji nad zmianą modelu orzekania o niezdolności do pracy dla celów rentowych. Chodzi o to, że wyłączenie dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami rentowymi spowodowało, że w zdecydowanej części spraw biegli sądowi z zakresu medycyny oceniają prawidłowość orzeczeń lekarskich wydawanych w postępowaniu przed organem rentowym. Rola sądu sprowadza się do weryfikacji opinii lekarskiej lekarza orzecznika ZUS. Z materiałów ZUS wynika, że w 2001 roku na ponad 110 tys. odwołań od decyzji organów rentowych, dotyczących orzeczeń lekarzy orzeczników ZUS, ponad 43 tys. zostało uwzględnionych przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych. Stanowi to blisko 40% decyzji, wydanych przez organy rentowe. Dodać do tego należy argument, że narastający napływ tego rodzaju spraw stwarza dla sądownictwa powszechnego poważne problemy organizacyjno-finansowe i kadrowe i prowadzi do nadmiernego wydłużenia czasu trwania postępowania sądowego.

I.4. Zadowolony jestem z przyjęcia wniosku o potrzebie powrotu do szerokiej debaty nad ujednoczeniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ważne dla klimatu tej dyskusji jest przyjęcie na samym starcie tej debaty założenia o etapowym, rozłożonym na lata. procesie dochodzenia do takiego rozwiązania oraz szerokie zaprezentowanie plusów i minusów elastycznej regulacji wieku emerytalnego. Z prezentowanych przez CBOS badań wynika, że od jesieni 99 r. wyraźnie zmalało przekonanie, że kobiety powinny przechodzić na emeryturę wcześniej niż mężczyźni, choć nadal przeważają opinie, że bez względu na skutki finansowe kobiety powinny wcześniej kończyć aktywność zawodową.

I.5. W kontekście toczony niedawno dyskusji o wysokości przyszłych emerytur istnieje potrzeba poprawy poziomu ochrom interesów - członków funduszy, w tym poprzez stosowne zmiany przepisów ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Chodzi zwłaszcza o obniżenie kosztów funkcjonowania funduszy emerytalnych i podjęcie innych działań, mających wpływ na wymiar przyszłej emerytury. Dotyczy to także przesądzenia ostatecznego kształtu instytucji wypłacających emerytury dożywotnie członkom otwartych funduszy emerytalnych.

I.6. Docierają do mnie w dalszym ciągu sygnały, że ośrodki pomocy społecznej ograniczają - z braku środków finansowych - wysokość wypłat świadczeń o charakterze obligatoryjnym. Wskazuje to, niezależnie od podjętych działań związanych ze zwiększeniem środków, na potrzebę przeprowadzenia analizy stanu finansów pomocy

społecznej. Potrzebne jest zwłaszcza rozeznanie sytuacji, w jakim zakresie nieprawidłowości w realizacji świadczeń obligatoryjnych spowodowane są brakiem środków finansowych, a w jakim wynikają one z zakłóceń dających się wyeliminować w drodze usprawnienia systemu organizacji i finansowania pomocy społecznej.

I.7. Niedawno odbyłem spotkanie w Szczecinie z tamtejszym Kołem Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. W trakcie tego spotkania padały również wnioski o potrzebie przywrócenia matkom dzieci z niepełnosprawnością prawa do emerytury po 20 latach pracy. Zgodzić się należy z faktem, iż sprawowanie opieki nad dzieckiem specjalnej troski nie powinno być ryzykiem objętym techniką ubezpieczeniową. Biorąc pod uwagę zasady tej techniki, gdzie fundusz na świadczenie gromadzony jest ze składek ubezpieczeniowych, a prawo do świadczenia i jego wymiar powiązane jest z wniesionymi składkami, objęcie ryzykiem również tych sytuacji powodowałoby obciążenie pozostałych ubezpieczonych. Uważam jednak - mając na uwadze dotychczasowe rozwiązania - iż badanie kryterium dochodowego rodziny w celu ustalenia prawa do świadczenia w postaci zasiłku stałego, jak również przerzucenie obowiązku udzielenia świadczeń w takich przypadkach na pomoc społeczną nie jest rozwiązaniem właściwym. Taki sposób reglamentacji świadczeń rodzi bowiem niepewność, że w razie nawet minimalnego przekroczenia kryterium dochodowego osoby opiekujące się dziećmi specjalnej troski tracą prawo do świadczenia. Sytuacja prawna osób opiekujących się dziećmi specjalnej troski powinna - moim zdaniem - skłaniać do zapewnienia im świadczenia finansowanego metodą zaopatrzeniową - z budżetu Państwa, bez względu na dochód rodziny. Jedynym kryterium przyznawania świadczenia powinna być niemożność kontynuowania zatrudnienia z powodu opieki nad dzieckiem specjalnej troski. Skutki finansowe takiego rozwiązania mogą się okazać niższe niż wysokość opłat za pobyt w specjalistycznych ośrodkach zajmujących się dziećmi specjalnej troski. Takie stanowisko przedstawił jeszcze w 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Podtrzymałem to stanowisko we wnioskach, przekazanych Pani Minister Jolancie Banach z okazji konferencji dotyczącej sytuacji osób niepełnosprawnych, zorganizowanej przeze mnie w Warszawie w dniach 14-15 listopada 2001 r. Wniosek ten rozszerzyłem o potrzebę wprowadzenia instytucji tzw. „miękkiego lądowania” podczas badania uprawnień do zasiłku stałego z pomocy społecznej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad dzieckiem wymagającym stałej pielęgnacji. Uprzejmie proszę Pana Ministra o podjęcie tych postulatów oraz o przypomnienie Pani Minister o przyjętym w trakcie konferencji zobowiązaniu, że ustosunkuje się do przekazanych wniosków i postulatów z Konferencji (RPO/395515/01 z dnia 13 grudnia 2001 r.).

I.8. Pragnę także zainteresować Pana Ministra problemem uporządkowania zakresu uprawnień, przysługujących inwalidom wojennym i wojskowym. Uprzejmie informuję, że zagadnienie to przedstawiłem szerzej w wystąpieniu z dnia 5 kwietnia br.

Uważam, że zobowiązania wynikające z art. 19 Konstytucji RP powinny skłaniać do zrewidowania zakresu dotychczasowych uprawnień, ukształtowanych przepisami ustawy z 1974 r. i skoncentrowania tej pomocy na obszarach najbardziej istotnych dla środowiska kombatantów oraz inwalidów wojennych i wojskowych.

I.9. Ostatnią kwestią z zakresu zabezpieczenia społecznego, którą chciałbym podnieść, jest problem systemu zaopatrzenia służb mundurowych. Znane mi są zamiary Pana Ministra w zakresie przywrócenia poprzednio obowiązującego systemu zaopatrzenia z modyfikacjami, dotyczącymi zasad waloryzacji emerytur i rent. Byłbym zobowiązany za podjęcie w najbliższym czasie odpowiednich działań w tym zakresie, ponieważ z odbytych spotkań ze środowiskiem żołnierzy zawodowych oraz z innymi przedstawicielami służb mundurowych wynika powszechne przekonanie, że specyfika pełnienia służby, a także utraty zdolności do jej pełnienia powoduje zasadnicze trudności w zapewnieniu odpowiednich świadczeń z powszechnego ubezpieczenia emerytalnego.

II.1. Przechodząc do problematyki dotyczącej prawa pracy chciałbym zaznaczyć, że cieszy mnie przekazana przez Pana Ministra informacja, iż mamy takie same poglądy na temat niekorzystnych skutków, jakie niesie za sobą niestabilność prawa i wprowadzanie przepisów bez odpowiedniego *vacatio legis*. Przekazana przez Pana Ministra informacja, iż jest Pan zdecydowany działać na rzecz ustabilizowania przepisów prawa pracy i wprowadzania zmian z odpowiednim *vacatio legis* oraz że taka jest linia rządu pozwala mieć nadzieję, iż w każdym przypadku tworzenia nowych rozwiązań prawnych linia ta pozostanie utrzymana. Przestrzeganie tych zasad jest szczególnie ważne w okresie tak szerokich zmian, jakie następują i nastąpią w najbliższym okresie w prawie pracy.

II.2. Podtrzymuję pogląd, iż konieczne jest ustawowe uregulowanie sposobu zastępowania świadectwa pracy innym dokumentem lub dokumentami w przypadkach, gdy chodzi o udokumentowanie okresu zatrudnienia. Cieszę się, że dostrzega Pan Minister konieczność podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do odpowiedniego uzupełnienia stanu prawnego tak, aby ułatwić osobom, które nie mogą uzyskać od byłych pracodawców świadectw pracy, możliwości innego udokumentowania tego okresu. W obecnym stanie sądownictwa obligowanie tych osób do dochodzenia stwierdzenia okresu zatrudnienia przed sądem pracy w celu uzyskania odpowiedniego orzeczenia, nie jest dobrym rozwiązaniem. Moim zdaniem należy tak formułować przepisy prawa pracy, aby prawo to kierowało obywatela do sądu jedynie w przypadkach wyjątkowych, spornych.

II.3. Jeśli chodzi o system osłon socjalnych dla byłych pracowników dawnych zakładów produkujących azbest, to zostałem poinformowany przez Przewodniczącego Sejmowej Komisji Gospodarki o prowadzonych pracach legislacyjnych nad kolejną zmianą ustawy z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest w zakresie opieki profilaktycznej (pismo z dnia 17 kwietnia 2002 r. znak GOS-1801-1(6)-2002). Pan Minister natomiast poinformował, iż widzi potrzebę przeprowadzenia analizy

prawnej jednorazowego odszkodowania i określenia podmiotowego zakresu jego przyznania, uzależniając od wyników analizy podjęcie odpowiednich kroków. Byłbym wdzięczny za informację o wnioskach wynikających z tej analizy.

II.4. Interesuje mnie także wynik ekspertyzy prawnej dotyczącej stosowania poligrafa w stosunkach pracy. Będę zobowiązany za udostępnienie mi kopii tego dokumentu, a także za poinformowanie o zakresie projektowanych unormowań mających na celu zakazanie stosowania poligrafu w stosunkach pracy prowadzącego do naruszenia dóbr osobistych pracowników.

II.5. W odniesieniu do problemów pracowniczych w supermarketach, to jest to z pewnością problem złożony i trudny do rozwiązania. Jednakże ze względu na liczbę zatrudnianych przez markety pracowników i zamierzony rozrost sieci marketów w najbliższych latach, który zaowocuje zatrudnieniem kolejnych osób. należy mieć na względzie, iż każdy błąd w interpretacji i stosowaniu norm prawa pracy przez służby kadrowe tych jednostek, poprzez swoje powielenie, rodzi problemy na inną, szerszą skalę niż w przypadku pracodawcy zatrudniającego kilka osób. Z tego powodu jest to problem łatwo zauważalny także przez opinię publiczną i media, chociaż do poważnych naruszeń prawa pracy dochodzi także i w innych zakładach pracy bez względu na ilość zatrudnianych pracowników i bez względu na kondycję finansową pracodawcy, w wielu przypadkach umożliwiającą korzystanie z wykwalifikowanej pomocy prawnej. Ze względu na dynamiczny rozwój sieci marketów, problemy prawidłowego stosowania przepisów prawa pracy przez tych pracodawców znajdują się w centrum mojej uwagi. Będę zobowiązany Panu Ministrowi za poinformowanie o wynikach działania roboczego zespołu utworzonego z przedstawicieli PIP i MPiPS.

II.6. Poruszałem także kwestie zaległych roszczeń z tytułu jednorazowego odszkodowania w związku z chorobą zawodową i wypadkiem przy pracy. Sprawa dotyczy uregulowania prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu uszczerbku na zdrowiu powstałego na skutek choroby zawodowej lub wypadku przy pracy pracowników uspołecznionych zakładów pracy, które uległy likwidacji lub upadłości przed ujawnieniem się schorzenia. Według informacji uzyskanych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, sprawa ta ma być uregulowana w ustawie o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Proces legislacyjny wymaga przyspieszenia. W sprawie tej występowałem do Ministra Pracy i Polityki Społecznej już w maju 1999 r. (nasz znak RPO/306116/99/VIII/JG i następne). Sprawa w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nosi numery BDG.I.-077-30/99 i BDG.I.-077-59/99. Ponieważ w piśmie Pana Ministra (z dnia 28 lutego 2002 r. znak BDG.I.-077-11-02) brak ustosunkowania się do tej kwestii, ponownie proszę o poinformowanie o stadium procesu legislacyjnego oraz o spodziewanym terminie wprowadzenia oczekiwanych unormowań.

II.7. Wśród zgłaszanych Panu Ministrowi wniosków był także postulat wprowadzenia do praktyki urzędów pracy informowania obywateli o prawie do świadczeń

z zakresu pomocy społecznej, w sytuacji, gdy tracą prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Niewiedza osób, które mogłyby ubiegać się o ten zasiłek powoduje, iż wnioski - jeżeli są składane - to często po terminie, co uniemożliwia otrzymanie przez te osoby wspomnianego zasiłku. Z uwagi na to, iż w piśmie Pana Ministra brak ustosunkowania się także i do tej kwestii, ponawiam prośbę o rozważenie możliwości podjęcia stosowanego działania.

Uprzejmie proszę Pana Ministra o ustosunkowanie się do podniesionych problemów.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll