



Warszawa, 4/12/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-507016-III/05/AJ

00-090 Warszawa Teł. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie informuję Panią Minister, że na tle kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg wyłonił się problem zasad wliczania do stażu ubezpieczeniowego okresu pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznym, religijnym albo przynależnością do związku zawodowego.

Zgodnie z art. 11 ust 2 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową samorządową, przekonania polityczne i religijne (Dz. U. Nr 32, poz. 172, ze zm.) okresy postawiania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznym, religijnym pracownika albo jego przynależnością do związku zawodowego, prowadzeniem działalności związkowej lub samorządowej w okresie od sierpnia 1980 r. albo uczestniczenia w działalności związkowej prowadzonej w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277 ze zm.) wlicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym również z ubezpieczenia społecznego.

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 ze zm.) okres pozostawiania bez pracy wskutek represji określonych przepisami ustawy z dnia 24 maja 1989 r. podlegał zaliczeniu jako okres składkowy. Zapadające na gruncie przepisów tej ustawy orzeczenia Sądu Najwyższego wskazywały, że myśl art. 2 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy za okresy składkowe uważa się również przypadające przed dniem wejścia w życie ustawy okresy czasowego pozostawiania bez pracy z powodu niemożności jej otrzymania lub niemożności podjęcia szkolenia zawodowego, w tym okresy pobierania zasiłków z funduszu aktywizacji

zawodowej, zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków szkoleniowych z Funduszu Pracy. Zdaniem Sądu Najwyższego, pod użytym w tym przepisie określeniem „pozostawanie bez pracy z powodu niemożności jej otrzymania” należy rozumieć także pozostawanie bez pracy na skutek niemożności jej otrzymania przez osoby, które zostały zwolnione z pracy w związku z przekonaniem politycznymi, religijnymi albo w związku z przynależnością do związku zawodowego, prowadzeniem działalności związkowej lub samorządowej albo uczestnictwem w działalności związkowej prowadzonej w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, a więc z przyczyn wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. w brzmieniu obowiązującym od 1 listopada 1989 r. Osoby takie bowiem pozostawały bez pracy z przyczyn obiektywnych, których nie mogły w tym czasie przewyciężyć (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 1995 r. II URN 29/95, OSNP z 1996 r. Nr 4, poz. 66).

Przepisy obecnie obowiązującej ustawy z dnia 7 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zm.) przewidują zaliczanie okresów niewykonywania pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, do okresów nieskładkowych (art. 7 pkt 4 ustawy). Jednocześnie w nowej ustawie emerytalnej zachowano w art. 6 ust 2 pkt 6 dawną regulację prawną z ustawy rewaloryzacyjnej zawartą w jej art. 2 ust. 2 pkt 6.

Zapadające w ostatnim czasie orzeczenia Sądu Najwyższego wskazują na przyjęcie wykładni prowadzącej do zaliczania okresów pozostania bez pracy z przyczyn określonych w ustawie z dnia 24 maja 1989 r. do okresów nieskładkowych w wymiarze do 5 lat, a więc z uwzględnieniem art. 7 pkt 4 ustawy emerytalnej (por. np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 kwietnia 2006 r. II UK 180/05 OSNAP z 2007 r. Nr 78, poz. 106). W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Najwyższy wskazał w szczególności, że okres pozostawania bez pracy (w związku z działalnością związkową) wlicza się do stażu pracy także w zakresie uprawnień z ubezpieczenia społecznego, ale uprawnienie to w przełożeniu na przepisy prawa, oznacza możliwość zaliczenia do okresów nieskładkowych - „niewykonywania pracy w okresie przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat” - na podstawie art. 7 pkt 4 ustawy emerytalnej. Z przytoczonej treści tego przepisu wynika wprost, że z okresu pozostawania bez pracy zaliczeniu podlega jedynie okres 5 lat jako okres nieskładkowy. Fakt, że w obowiązującej ustawie o emeryturach i rentach z FUS, odpowiednikiem przepisu ustawy rewaloryzacyjnej jest art. 6 ust. 2 pkt 6, nie oznacza, że może zostać pominięty przepis szczególny - art. 7 pkt 4 ustawy. Z kolei w uchwale z dnia 8 lutego 2007 r. Sąd Najwyższy uznał, że okres pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy z pracownikiem, o którym mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 maja 1989 r. o przywróceniu

praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne, nie podlegał zaliczeniu do okresu pracy górniczej dla ustalenia prawa do górniczej emerytury przewidzianej w art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że ustawa z dnia 24 maja 1989 r., mająca charakter ustawy szczególnej, została uchwalona w czasie obowiązywania ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin, która nie regulowała kwestii zaliczania do uprawnień emerytalnych okresów pozostawania bez pracy, wymienionych w ustawie z 1989 r. W ustawie o emeryturach i rentach z FUS okres niewykonywania pracy przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych, nie więcej jednak niż 5 lat, jest stosownie do art. 7 pkt 4 w związku z art. 38 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych okresem nieskładkowym - „zaliczalnym do pracy górniczej”, nie zaś okresem „pracy górniczej”, o której mowa w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy. Okres ten uwzględnia się przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej, o której mowa w art. 49 ustawy, w stosunku do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. do 1 stycznia 1969 r. na warunkach wskazanych w art. 34 ustawy o emeryturach i rentach, nie zaś przy ustalaniu prawa do emerytury górniczej bez względu na wiek - art. 48 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Praca górnicza i inne okresy uprawniające do emerytury górniczej na podstawie tego przepisu zostały enumeratywnie wymienione w art. 36 ust. 1 i 2 w związku z art. 48 ust. 1 oraz w art. 48 ust. 2 i 3 w związku z ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach, stąd też brak jest podstaw prawnych do zaliczenia do okresów wymienionych w tym przepisie okresu pozostawania bez pracy od 19 grudnia 1981 r. do 4 lutego 1986 r. z powodów określonych w ustawie z dnia 24 maja 1989 r. Zgodnie z tym przepisem okresem składkowym jest przypadający przez dniem 5 listopada 1991 r. okres czasowego pozostawania bez pracy na obszarze Państwa Polskiego z powodu niemożności jej otrzymania lub niemożności podjęcia szkolenia zawodowego, w tym okresów pobierania zasiłków z funduszu aktywizacji zawodowej, zasiłków dla bezrobotnych oraz zasiłków szkoleniowych wypłaconych z Funduszu Pracy. (II UZP 13/06 OSNP z 2007 r. Nr 13-14, poz. 198).

Z kolei w komentarzu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do ustawy emerytalnej, opublikowanym na stronach internetowych, zawarte zostało stanowisko zgodnie z którym przy ustalaniu prawa do emerytury lub renty okres pozostawania bez pracy, uznany przez zakład pracy i zaliczony do uprawnień pracowniczych, w tym również z ubezpieczenia społecznego (art. 11 ust 2 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne) powinien być traktowany jako okres zatrudnienia (składkowy). Wnioskować stąd można, że organ rentowy zalicza takie okresy do stażu ubezpieczeniowego na podstawie art. 6 ust 2 pkt 1a ustawy emerytalnej. Zgodnie z tym

przepisem okresem składkowym jest również przypadający przed dniem 15 listopada 1991 r. okresu zatrudnienia po ukończeniu 15 lat życia: na obszarze Państwa Polskiego - w wymiarze nie niższym niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy, jeżeli w tych okresach pracownik pobierał wynagrodzenie lub zasiłki z ubezpieczenia społecznego: chorobowy, macierzyński lub opiekuńczy albo rentę chorobową. Ponadto w piśmie z dnia 5 lipca 1999 r., skierowanym do wszystkich oddziałów (znak SEn 022-67/99), zawarto wskazanie, aby przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalno-rentowych, których przyznanie uzależnione jest od wykonywania przez określony czas zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze, w tym m.in. pracy górniczej lub nauczycielskiej, uwzględniać okresy pozostawania bez pracy z przyczyn określonych w art. 1 ustawy o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową samorządową przekonania polityczne i religijne, w tym także okresy internowania na podstawie dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29 poz. 154 ze zm.), jak również okresy innego zatrudnienia na równi z okresami pracy wykonywanej bezpośrednio przed zwolnieniem z pracy z przyczyn politycznych. Sprawy załatwione odmiennie podlegają ponownemu rozpatrzeniu na wniosek osoby zainteresowanej.

Celem ustawy o przywróceniu praw pracowniczych osobom pozbawionym zatrudnienia za działalność związkową, samorządową, przekonania polityczne i religijne było naprawienie krzywd oraz usunięcia - w miarę możliwości - ujemnych skutków w sferze uprawnień pracowniczych, spowodowanych niezawinionym przerwaniem zatrudnieniem.

Przepis art. 7 pkt 4 ustawy emerytalnej nie koresponduje z prawami nabytymi na podstawie ustawy z dnia 24 maja 1989 r., gdyż jego celem jest zdefiniowanie okresów nieskładkowych, mających znaczenie prawne dla różnych świadczeń emerytalno-rentowych, przewidzianych w przepisach ustawy emerytalnej. Ponadto art. 7 pkt 4 ustawy emerytalnej dotyczy niewykonywania pracy na skutek represji politycznych w okresie przed 4 czerwca 1989 r., a ustawa z dnia 24 maja 1980 r. ma zastosowanie do zdarzeń zaistniałych przed 10 kwietnia 1989 r.

Biorąc pod uwagę zapadające w ostatnim czasie orzeczenia Sądu Najwyższego należy stwierdzić, że wprowadzenie do ustawy emerytalnej przepisu art. 7 pkt 4, doprowadziło do znacznego pogorszenia sytuacji osób zwolnionych z pracy za działalność związkową, przekonania polityczne i religijne. Należy także zauważyć, ukształtowana ostatnio linia orzecznictwa jest mniej korzystna od interpretacji przepisów, przyjętych w tej sprawie przez Centralę Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Co więcej w oderwaniu od stanowiska Centrali ZUS organy rentowe składają środki odwoławcze, domagając się zaliczenia omawianych okresów jako

okresów nieskładkowych (np. kasacja w sprawie II UK 180/05 OSNP z 2007 r. Nr 78, poz. 106).

Działając na podstawie art. 13 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości wprowadzenia do ustawy emerytalnej takich zmian, które wyeliminują możliwość stosowania niekorzystnych dla ubezpieczonych zasad wliczania do stażu ubezpieczeniowego okresu pozostawania bez pracy po ustaniu stosunku pracy w związku z przekonaniem politycznym, religijnym albo przynależnością do związku zawodowego.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich