



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 1. X. 2013

RPO-74822S-III/13/LN

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

Pan
Władysław Kosiniak-Kamysz
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że na gruncie stosowania przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656 ze zm.) pojawił się problem zakresu kompetencji, jakie przysługują organom Państwowej Inspekcji Pracy w związku z rozpoznawaniem spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie go w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Tego rodzaju uprawnienie pracownicze wynika wprost z przepisu art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych, który stanowi, że w przypadku nieumieszczenia w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, za których jest przewidziany obowiązek opłacania składek na FEP, pracownikowi przysługuje skarga do Państwowej Inspekcji Pracy. Powyższa regulacja wiąże się ściśle z art. 1 la ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2012 r., poz. 404), w świetle którego właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, wykreślenia go z ewidencji oraz do sporządzenia korekty dokonanego wpisu w tej ewidencji.

W uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 4/12 (ONSAiWSA z 2013 r., nr 2, poz. 24) zwrócono uwagę na to, że „O spełnieniu warunków wymaganych do nabycia prawa do emerytury pomostowej, w tym warunku w postaci okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynoszącego co najmniej 15 lat (art. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych), rozstrzyga organ rentowy, a w razie

wniesienia odwołania sąd powszechny (art. 25 ustawy o emeryturach pomostowych). W ramach tego postępowania ustala się, czy został spełniony przez pracownika warunek wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przez co najmniej 15 lat. Tak więc to organ rentowy, a w razie sporu i wniesienia odwołania - sąd powszechny, rozstrzyga o tym, czy przez wymagany okres co najmniej 15 lat pracownik wykonywał prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W tym postępowaniu rozstrzyga się także o tym, czy była to praca w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wykonywana w pełnym wymiarze czasu pracy, w rozumieniu art. 3 ustawy o emeryturach pomostowych. Prawo do emerytury pomostowej zależy więc od tego, czy pracownik wykonywał prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przez okres co najmniej 15 lat, a nie od tego czy był umieszczony w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. O tym, że pracownik spełnia lub nie spełnia ten warunek nabycia prawa do emerytury pomostowej nie może zatem rozstrzygać wpis do ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, ani decyzja administracyjna organów Państwowej Inspekcji Pracy wydana na podstawie art. 11a i art. 12 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy". W konsekwencji w orzecznictwie utrzymało się stanowisko, iż prowadzenie ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych oraz wydawanie decyzji administracyjnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach związanych z prowadzeniem tej ewidencji, ma służyć jedynie dokumentowaniu tego, że pracownik wykonuje prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w sytuacji, gdy nie istnieje spór pomiędzy pracownikiem a pracodawcą w zakresie kwalifikacji konkretnego stanowiska do tej kategorii stanowisk pracowniczych. W wyroku NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 908/12 (publikowany na stronach internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, zwanej dalej CBOIS) zajęto w tej mierze wprost stanowisko, że "rolą organu Państwowej Inspekcji Pracy w takim postępowaniu jest jedynie nakazanie pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w oparciu o stan faktyczny, w którym zakwalifikowanie pracy danego pracownika do tego rodzaju prac nie jest sporne, ewentualnie, gdy spór został już rozstrzygnięty, a dane pracownika nie figurują w ewidencji. Istnienie sporu w tym względzie uniemożliwia natomiast władczą ingerencję organu Państwowej Inspekcji Pracy, co uzasadnia decyzję o odmowie nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze". Podobny pogląd wyrażono w wyroku NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 511/12 (opubl. w CBOIS).

W konsekwencji decyzja wydawana przez organy Inspekcji Pracy ma wyłącznie charakter porządkujący i nie może w sposób władczy ani z jednej strony w stosunku do podmiotu zatrudniającego (pracodawcy) przesądzać o obowiązku opłacania składek na

Fundusz Emerytur Pomostowych przez tego pracodawcę, ani z drugiej strony w stosunku do organu ubezpieczeniowego nie może wiązać go w zakresie obowiązku uznania wykonywanej przez konkretnego pracownika pracy jako pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz w konsekwencji w zakresie przyznania takiemu pracownikowi emerytury pomostowej.

W mojej opinii brak możliwości władczej ingerencji organów Państwowej Inspekcji Pracy na podstawie art. 11a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie umieszczenia pracownika w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, niesie ryzyko narastania sytuacji spornych w fazie ubiegania się pracowników o przyznanie prawa do emerytury pomostowej. Co prawda ustawodawca nie wymienił wśród przesłanek warunkujących nabycie prawa do tego świadczenia warunku opłacania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP), to jednak uważam, że **trudno sobie wyobrazić możliwość przyznania emerytury pomostowej pracownikowi wykonującemu pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, za którego nie było obowiązku opłacania składek na FEP i który nie został umieszczony w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.** Kwestii tych nie można traktować odrębnie, ponieważ zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy FEP jako państwowy fundusz celowy został powołany do realizacji celu, jakim jest finansowanie emerytur pomostowych, a obowiązek opłacania składek na FEP za pracownika powstaje z dniem rozpoczęcia wykonywania przez niego pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a ustaje z dniem zaprzestania wykonywania tych prac (art. 35 ust. 2 ustawy). Z kolei ewidencja pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze dotyczy pracowników, za których jest przewidziany obowiązek opłacania składek na FEP (art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy).

Przychyłam się do stanowiska prezentowanego przez Główny Inspektorat Pracy, że realizacja uprawnień organów PIP wynikająca z art. 11a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nie narusza właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do rozstrzygnięcia o obowiązku opłacania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP), ani właściwości sądów ubezpieczeń społecznych do weryfikacji decyzji w tym przedmiocie na drodze postępowania sądowego. Postępowanie przed inspektorem pracy i organami ZUS stanowią bowiem dwa odrębne postępowania administracyjne. W pierwszym z nich, organy PIP ustalają czy pracownik pracuje w szczególnych warunkach lub przy pracy o szczególnym charakterze i wydawana przez nie decyzja jest rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego, w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 K.p.a. dla celów postępowania prowadzonego przez ZUS, w sprawie należnej składki na FEP. W drugim - w następstwie pozytywnej dla pracownika ostatecznej decyzji organów PIP, ZUS wydaje decyzję zobowiązującą pracodawcę do opłacania za pracownika składki na FEP. Od decyzji ZUS pracodawcy natomiast przysługuje prawo wniesienia odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń

społecznych, który przy rozpoznawaniu sprawy nie jest związany ani decyzją ZUS, ani rozstrzygającą zagadnienie wstępne decyzją organów PIP.

Dałoby to podstawy do stworzenia właściwego i kompletnego trybu postępowania administracyjnego, a następnie sądowego, który nie narusza właściwości poszczególnych organów i umożliwia ustalenie, czy pracownik pracuje przy pracy w warunkach szczególnych lub o szczególnym charakterze nie w momencie wystąpienia z wnioskiem o emeryturę, ale jeszcze w okresie wykonywania pracy. Nie budzi moich wątpliwości, że organy Państwowej Inspekcji Pracy, a nie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, są właściwe do dokonania oceny, czy dane stanowisko pracy spełnia kryteria uzasadniające zakwalifikowanie pracy na tym stanowisku jako pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Działając na podstawie art. 16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości określenia władczych kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy przy rozpoznawaniu spraw na skutek zgłoszenia przez pracownika wniosku o umieszczenie w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Z poważaniem

