



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-609161-III/09/LN

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

Warszawa, *16/02/2009*

Pani
Jolanta Fedak
Minister Pracy
i Polityki Społecznej

Kielce Lauremna Pani Minister

W związku z prośbą o udzielenie odpowiedzi w przedmiocie działań Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących naruszenia praw zawartych w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych poniżej przedkładam uprzejmie następujące informacje.

Zgodnie z art. 208 ust. 2 Konstytucji RP zakres i sposób działania Rzecznika określa ustawa. Wypełnieniem tej normy konstytucyjnej jest w szczególności ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.). Zarówno z art. 208 ust. 1 Konstytucji, jak też z art. 1 ust. 2 ustawy o Rzeczniku wynika, że Rzecznik stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Zadaniem Rzecznika jest ochrona całokształtu praw i wolności człowieka i obywatela, niezależnie od tego, czy są one gwarantowane konstytucyjnie, czy też wynikają z innych aktów prawotwórczych. Przyjęta przez Konstytucję RP w art. 87 systematyka źródeł prawa powszechnie obowiązującego powoduje, że oprócz praw i wolności określonych w Konstytucji w grę wchodzi ochrona praw określonych ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami, a także aktami prawa miejscowego.

Szczególne znaczenie - z punktu widzenia realizacji konstytucyjnych zadań Rzecznika - należy przypisać ratyfikowanym przez Polskę umowom międzynarodowym z zakresu ochrony praw człowieka, w tym Międzynarodowemu Paktowi Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Obecnie Konstytucja z 1997 r. realizuje standardy tego aktu, stąd też potrzeba odwoływania się do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych przez Rzecznika jest znacznie mniejsza, zwłaszcza w przypadku kwestionowania aktów normatywnych przed Trybunałem Konstytucyjnym. Nie oznacza to jednak, że ustała

potrzeba odwoływania się przez Rzecznika do aktów prawa międzynarodowego z zakresu ochrony praw człowieka. W swojej działalności Rzecznik powinien być w dalszym ciągu organem promującym wykładnię prawa, zgodną z owymi międzynarodowymi standardami, wykorzystując w tym zakresie również dorobek sądownictwa międzynarodowego, np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności chodzi o to, aby przepisy polskiego prawa wewnętrznego były interpretowane zgodnie z duchem międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

W 2008 r. Rzecznik rozpatrzył 35.043 nowych spraw indywidualnych. Spośród tych spraw przykładowo sprawy z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego stanowiły 12,4%. Do prowadzenia podjęto 13.567 spraw, z czego 10,8% stanowiły sprawy z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Niezależnie od powyższego Rzecznik Praw Obywatelskich zajmował się również problematyką prawa do strajku, ochrony zdrowia, ochrony praw rodziny i praw dziecka, prawem do nauki, prawem dostępu do dóbr kultury i wieloma innymi prawami, wynikającymi z Paktu.

Wśród problemów związanych ze wsparciem osób pozostających bez pracy Rzecznik podejmował w 2008 r. w szczególności następujące problemy:

- braku zewnętrznej kontroli nad decyzjami wydawanymi w sprawach osób bezrobotnych ubiegających się o środki na podjęcie działalności gospodarczej,
- braku regulacji prawnej w zakresie prawa do świadczenia przedemerytalnego przysługującego osobom, które rozwiązały umowę o pracę z przyczyn dotyczących pracodawcy,
- sytuacji panującej na lokalnych rynkach pracy na obszarach popegeerowskich,
- możliwości nabycia statusu bezrobotnego przez osoby, które pomimo posiadania wpisu do ewidencji gospodarczej faktycznie nie prowadzą takiej działalności.

Większość tych kwestii znalazła rozwiązanie w ramach nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która weszła w życie z dniem 1 lutego 2009 r.

Wyjątkowo niekorzystnie przedstawia się na rynku pracy sytuacja osób w wieku powyżej 50 lat, w szczególności kobiet. Niepokojąco duża część osób z przedziału wiekowego 50-65 jest zawodowo nieaktywna. Tymczasem w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego prezentowany jest pogląd, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury stanowi wystarczającą i samoistną przyczynę wypowiedzenia pracownikowi, szczególnie zaś pracownicy, stosunku pracy. Taka linia orzecznicza sankcjonuje, a w pewnych okolicznościach może nawet zachęcać pracodawców do eliminowania z zatrudnienia osób w wieku emerytalnym.

W ostatnim czasie ukształtowała się zasadniczo odmienna linia orzecznicza Sądu Najwyższego, zgodnie z którą - co do zasady - osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie uzasadnia wypowiedzenia stosunku pracy, ponieważ zdarzenia te nie wiążą się z pracą, a w szczególności nie wskazują na nieprzydatność pracownika lub

istnienie, związanego z racjonalizacją zatrudnienia, interesu pracodawcy w rozwiązaniu stosunku pracy. W opinii Rzecznika to stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na aprobatę. W związku z tym Rzecznik złożył wniosek do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżność w wykładni prawa w orzecznictwie Sądu Najwyższego, poprzez odpowiedź na pytanie: „Czy osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury może stanowić wyłączną przesłankę rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z pracownikiem - kobietą lub mężczyzną i nie oznacza dyskryminacji pracownika ze względu na płeć i wiek (art. 11³ Kodeksu pracy)?”

W dniu 21 stycznia 2009 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych podjął uchwałę, zgodnie z którą osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę.

Rzecznik skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu Kodeksu pracy z art. 92 ust. 1 Konstytucji, zawierającego następujące brzmienie: W zakresie i na warunkach ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Zdaniem Rzecznika upoważnienie zawarte w tym przepisie nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu oraz w sposób nazbyt szeroki określa zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Wskazówek pozwalających na zrekonstruowanie wytycznych nie można także odnaleźć na gruncie pozostałych przepisów Kodeksu pracy. W rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, określono w szczególności, do jakiej grupy podmiotów stosuje się przepisy rozporządzenia oraz w jaki sposób i kiedy znajdują one zastosowanie. Najważniejszymi rozwiązaniami, które zostały szczegółowo uregulowane na gruncie rozporządzenia są kwestie związane z przyznawaniem i wymiarem urlopu szkoleniowego oraz zwolnieniami z części dnia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia. Ze względu na społeczne znaczenie oraz znaczące obciążenie pracodawców należałoby przyjąć, że problematyka ta powinna być uregulowana ustawowo, a nie w rozporządzeniu.

Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej nie uwzględniania w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego wypłaconych składników wynagrodzenia, od których była uiszczona składka na ubezpieczenie chorobowe, a które nie są wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia na czas niezdolności do pracy wskutek choroby albo zasiłku chorobowego. W wyroku z dnia 24 czerwca 2008 r. (SK 16/06) Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika, w świetle którego nie uwzględnienie w podstawie wymiaru zasiłku chorobowego składników wynagrodzenia (premii uznaniowej), od których pracownik uiszczył składkę na

ubezpieczenie chorobowe, a które nie są mu wypłacane w okresie pobierania wynagrodzenia chorobowego lub zasiłku, są niezgodne z konstytucyjnym prawem do zabezpieczenia społecznego, ponieważ prowadzi do wypłaty zaniżonego wynagrodzenia lub zaniżonego zasiłku. Wyrok jest następstwem skargi konstytucyjnej dotyczącej zasad przyznawania premii uznaniowej w okresie pobierania zasiłku chorobowego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego stworzył podstawy wznowienia postępowań sądowych oraz możliwość żądania weryfikacji wypłaconych w ciągu 3 lat wynagrodzeń chorobowych i zasiłków chorobowych.

Od początku reformy systemu emerytalnego brakowało rozwiązania problemu osób, które mają dowody, że w danym okresie pozostawały w stosunku pracy, a tym samym niewątpliwie podlegały ubezpieczeniu społecznemu, natomiast nie są w stanie przedłożyć jakichkolwiek dokumentów, na podstawie których możliwe byłoby ustalenie wysokości przychodów stanowiących podstawę wymiaru składek w tym okresie. Ze względu na trudności z dostępem do dokumentacji płacowej i niewielką skuteczność zastępowania jej innymi środkami dowodowymi (np. zeznaniami świadków), znaczna część uprawnionych nie miała w praktyce możliwości skorzystania z prawa do wyboru jednej z metod obliczania emerytury lub renty, a mianowicie w oparciu o składki z kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych lub dowolnie wybranych 20 lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniu. Rzecznik podejmował próby zakwestionowania konstytucyjności obowiązującego stanu prawnego w tym zakresie, przystępując dwukrotnie do postępowań w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczących tej kwestii oraz występując z wnioskami o wprowadzenie stosownych zmian w przepisach w taki sposób, aby w wypadku niemożliwości udokumentowania przychodów do celów obliczenia emerytury lub renty przyjmować, że kształtowały się one na poziomie ówczesnie obowiązującego minimalnego wynagrodzenia. W ocenie Rzecznika zasada demokratycznego państwa prawnego, w tym zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, obliguje do przyjmowania rozwiązań, które zapewniają realizację konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego „z wykorzystaniem istniejących możliwości systemowych”. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie wprowadzenia minimalnego wynagrodzenia jako zastępczej podstawy wymiaru składek przy ustalaniu wysokości emerytur i rent został zrealizowany poprzez inicjatywę poselską która doprowadziła do zmian stanu prawnego w tym zakresie od 1 stycznia 2009 r. W świetle zmienionego stanu prawnego, jeżeli nie można ustalić podstawy wymiaru składek w okresie pozostawania w stosunku pracy wskazanym do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty, za podstawę wymiaru składek przyjmuje się kwotę obowiązującego w tym okresie minimalnego wynagrodzenia pracowników.

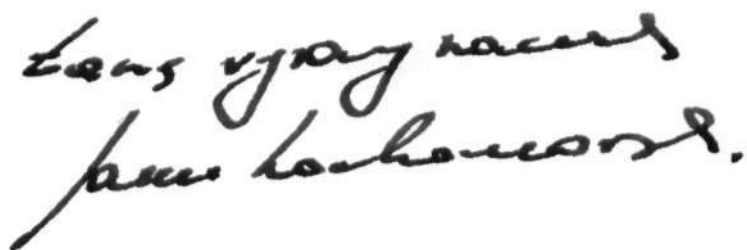
Instytucja dobrowolnej kontynuacji ubezpieczeń emerytalnego i rentowych może odgrywać znaczącą rolę w zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych, umożliwiając kontynuowanie ubezpieczenia osobom, które z różnych powodów nie mogły

podlegać tym ubezpieczeniom obowiązkowo. Skorzystanie z tej instytucji uzależnione zostało od zgłoszenia wniosku o objęcie tymi ubezpieczeniami w terminie 30 dni od ustania ubezpieczeń społecznych, przy czym nie przewidziano żadnych możliwości przywrócenia tego terminu. Wprowadzenie takich rygorystycznych zasad w zakresie zgłoszenia wniosku o objęcie tymi ubezpieczeniami pozostaje w sprzeczności z charakterem dobrowolnych ubezpieczeń emerytalno-rentowych. Zdarzają się bowiem przypadki, w których z powodu niestaranego działania ZUS osoby, które zgłosiły akces do omawianego ubezpieczenia po terminie, będąc nieświadome tego faktu, przez kilka lat opłacały należne składki, dowiadując się, że zostały pozbawione ochrony socjalnej.

Wskutek wniosku legislacyjnego Rzecznika opracowano zmiany przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych zmierzające do całkowitego zniesienia ograniczeń czasowych w możliwości złożenia skutecznego wniosku o dobrowolne kontynuowanie ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, uznając, że w aktualnej sytuacji ekonomicznej utrzymywanie krótkiego, 30-dniowego terminu na złożenie wniosku o dobrowolne przystąpienie do ubezpieczeń nie znajduje uzasadnienia.

Przedmiotem wniosku, skierowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, jest przepis ustawy o pomocy społecznej, zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego do określenia w drodze rozporządzenia, zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawki na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej, przy uwzględnieniu potrzeby prawidłowego funkcjonowania placówki. W ocenie Rzecznika zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zakwestionowany przepis, poza wskazaniem potrzeby uwzględnienia prawidłowego funkcjonowania placówki rodzinnej, nie zawiera żadnych wytycznych, chociażby co do kierunków szczegółowego uregulowania tych kwestii. Wytyczne takie nie wynikają także z innych przepisów ustawy o pomocy społecznej. Na podstawie zakwestionowanego przepisu wydane zostało rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w sprawie określenia zryczałtowanej kwoty na utrzymanie dziecka oraz stawek na bieżące funkcjonowanie placówki rodzinnej. Pomimo braku zawarcia w ustawie o pomocy społecznej wytycznych w rozporządzeniu określono, w niczym nieskrępowany, niemalże całkowicie dowolny sposób, zamknięty katalog wydatków związanych z bieżącym funkcjonowaniem placówki rodzinnej oraz wydatków związanych z utrzymaniem dziecka.

Szczegółowe informacje o działalności Rzecznika zawarte są w przygotowywanej co roku „Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz o stanie przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela”. Ze względu na to, że informacja dotycząca 2008 r. nie została jeszcze przygotowana, pozwalam sobie przesłać drogą elektroniczną na wskazany przez Panią Minister adres wybrane fragmenty tego dokumentu do ewentualnego wykorzystania.



*Łeas vjaj nacz
Jan Łeas*