

Warszawa, dnia 5 czerwca 2012 r.



KANCELARIA SENATU
BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ
DZIAŁ PETYCJI I KORESPONDENCJI

BKS/DPK-134/28005/12 WW

Nr: 28005	Data wpływu 9 grudnia 2011 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 16 maja 2012 r.

EMERYTURY I RENTY Z FUS

TEMAT

**UZNANIE ZA OKRESY SKŁADKOWE POZOSTAWANIE BEZ PRACY
WSKUTEK REPRESJI POLITYCZNYCH (1981-1989)**

WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja indywidualna

Stanisław Sz.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą zmieniającą przepisy emerytalne w kierunku uznania za okresy składkowe pozostawanie bez pracy wskutek represji politycznych w latach 1981-1989.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJĘ:

Autor petycji w – liście otwartym skierowanym do Marszałka Senatu – zwraca uwagę na nierozwiązane do dziś problemy wielu więźniów politycznych. Jako ofiara stanu wojennego – więzień polityczny (w grudniu 1981 r. skończył 18 lat) w marcu 1982 r. skazany został za działalność w podziemiu na 1,5 roku więzienia o zaostrzonym rygorze. Po skazaniu pozostawał długie lata bez zatrudnienia.

Autor petycji postuluje o podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów emerytalnych w kierunku uznania za okresy składkowe pozostawanie bez pracy wskutek represji politycznych w latach 1981-1989.

W ocenie autora petycji obowiązujące regulacje prawne, które traktują okresy niewykonywania pracy z powodu działalności politycznej, jako lata nieskładkowe (*tylko w wymiarze do 5 lat*), niekorzystnie wpłyną na wysokość świadczeń emerytalnych wielu działaczy opozycji demokratycznej.

Według wnoszącego petycję jedną z form represji politycznych było stosowanie wobec działaczy opozycji szykan polegających na odmowie zatrudnienia. Jak podaje – z dokumentów archiwalnych IPN (meldunek z 1984 r. Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych w Nowym Sączu do Wojewody) wynika, iż Służba Bezpieczeństwa skutecznie pozbawiła pracy aktywnych członków opozycji. Zarówno powody zwolnienia z pracy, jaki i odmowa zatrudnienia podyktowane były względami politycznymi oraz nosiły znamiona represji.

W opinii autora petycji poparcie jego inicjatywy ustawodawczej przywróci byłym opozycjonistom poczucie sprawiedliwości społecznej oraz wiarę w państwo prawa.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.) określa: warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, zasady ustalania ich wysokości oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń.

Na mocy art. 5 ust. 1 ustawy przy ustalaniu prawa do emerytury i renty oraz

obliczaniu ich wysokości uwzględnia się okresy składkowe i nieskładkowe.

Zgodnie z art. 6 ustawy okresami składkowymi są okresy, za które składka została faktycznie opłacona oraz okresy przypadające przed 15 listopada 1991 r., za które nie zapłacono składki albo nie było obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

Do okresów składkowych zalicza się m.in. okresy:

- podlegania represjom okresu powojennego, określonym w ustawie o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego,

- osadzenia w więzieniach lub innych miejscach odosobnienia na terytorium Polski na mocy skazania albo bez wyroku po 31 grudnia 1956 r. za działalność polityczną,

- świadczenia pracy po 1956 r. na rzecz organizacji politycznych i związków zawodowych nielegalnych w rozumieniu przepisów obowiązujących do kwietnia 1989 r.,

- internowania na podstawie art. 42 dekretu z dnia 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym (Dz. U. Nr 29, poz. 154, ze zm.),

Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy osoby, które nie wykonywały pracy przed dniem 4 czerwca 1989 r. wskutek represji politycznych, mogą czas pozostawania bez pracy mieć zaliczony do stażu ubezpieczeniowego, jako okres nieskładkowy, jednak w wymiarze do 5 lat.

Okresy niewykonywania pracy wskutek represji politycznych - zgodnie z art. 117 ust. 4 ustawy mogą być udowodnione dokumentami lub zeznaniami świadków. Oceny dokumentów i zeznań dokonuje, w drodze decyzji, kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, zgodnie z przepisami ustawy o kombatantach.

Na mocy postanowień art. 53 ustawy emerytura składa się z dwóch elementów:

- części stałej (socjalnej), która wynosi 24% kwoty bazowej i zmienia się 1 marca każdego roku kalendarzowego, stanowi ją 100% przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone od ubezpieczonych składki na ubezpieczenia społeczne w poprzednim roku kalendarzowym.

- druga część emerytury, tzw. indywidualna (staż ubezpieczeniowy), obliczana jest od indywidualnej podstawy wymiaru. Do emerytury nalicza się po 1,3% podstawy jej wymiaru za każdy rok okresów składkowych oraz po 0,7% za każdy rok okresów nieskładkowych. Wysokość kwoty bazowej ogłasza Prezes GUS w formie komunikatu.

Z przepisów ustawy wynika generalna zasada, że wysokość emerytury uzależniona jest od długości stażu pracy i wysokości wynagrodzenia uzyskiwanego w czasie aktywności zawodowej, który stanowi podstawę wymiaru składki płaconej na ubezpieczenie społeczne.

PRACE LEGISLACYJNE:

Do Senatu w VII kadencji została wniesiona petycja zbiorowa przez Andrzeja C. i małopolskich działaczy opozycji demokratycznej. Autorzy petycji postulowali podjęcie inicjatywy dotyczącej uznania za okresy składkowe pozostawanie bez pracy wskutek represji politycznych, obejmowała szerszy okres represji tj. lata 1956-1989.

Wówczas za podstawę prac przyjęto projekt ustawy przedłożony przez senatora Jana Rulewskiego, odnoszący się do zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, proponowano zaliczenie do okresów składkowych lata nieprzepracowane z powodu represji politycznych.

Autorzy petycji podnosili, że lata pozostawania bez pracy z powodu działalności politycznej uznawane są w obowiązującej ustawie za lata nieskładkowe i tylko w wymiarze do 5 lat, co znacząco wpływa na obniżenie ich emerytur. W uzasadnieniu petycji przypomniano, że jedną z form represji politycznych było zwalnianie działaczy opozycyjnych z pracy i stosowanie szykan polegających na odmowie zatrudnienia. I choć często nie było to wyrażane na piśmie, powody zarówno zwolnienia z pracy, jaki i odmowa zatrudnienia podyktowane były względami politycznymi i nosiły znamiona represji.

Marszałek Senatu **22 lipca 2010 r.** skierował petycję do rozpatrzenia przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji. Na posiedzeniu **5 sierpnia 2010 r.** komisja rozpatrzyła petycję, przeprowadzona została dyskusja, zaś w głosowaniu zapadła decyzja o kontynuowaniu prac nad petycją. **6 października 2010 r.** komisja dyskutowała nad projektem ustawy przygotowanym przez Biuro Legislacyjne. Komisja przyjęła projekt ustawy i wystąpiła do Marszałka Senatu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej realizacji wniosków petycji. Do reprezentowania komisji w dalszych pracach nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* - druk senacki nr 992 z 8 października 2010 r. – upoważniony został senator Jan Rulewski.

Marszałek Senatu **13 października 2010 r.** skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji Ustawodawczej oraz Rodziny i Polityki Społecznej.

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej przekazał projekt ustawy do konsultacji, odpowiedzi udzielili:

- Minister Pracy i Polityki Społecznej - przed wyrażeniem opinii dotyczącej projektu, ze względu na jego materię, sugerował uprzednie poznanie stanowiska Ministra Finansów, Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;

- Kierownik Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych - uznał projekt za potrzebny i wychodzący naprzeciw oczekiwaniom osób zaangażowanym w walkę o niepodległą Polskę oraz możliwy do realizacji w sytuacji finansów publicznych w 2011 r. Poinformował również, że Urząd nie jest w stanie oszacować skutków finansowych zmiany kwalifikacji okresów nieskładkowych na składkowe;

- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych - zgłosił uwagi do art. 2 projektu;

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych - poinformowało, że projekt ustawy zgodny jest z prawem Unii Europejskiej;

- Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa oraz Krajowa Rada Radców Prawnych - nie zgłosiły uwag do rozwiązania zawartego w projekcie;

- Rzecznik Ubezpieczonych - zauważył, że materia projektu pozostaje poza zakresem jego kompetencji, jednakże propozycję w nim zawartą uznał za uzasadnioną.

Pierwsze czytanie projektu ustawy komisje przeprowadziły na wspólnym posiedzeniu w 24 lutego 2011 r. oraz przygotowały sprawozdanie o projekcie ustawy (druk senacki nr 992 S). Na 72. posiedzeniu Senatu 17 marca 2011 r. przeprowadzone zostało drugie i trzecie czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W drugim czytaniu zostały wniesione poprawki, które dotyczyły uregulowania ponownego ustalenia wysokości świadczenia (art. 2), a także wejścia w życie ustawy w sposób zapewniający wypłatę świadczeń w nowej wysokości zgodnie z zasadami przyjętymi dla wypłacania świadczeń emerytalno-rentowych.

Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej do Sejmu.

Projekt ustawy realizował postulat petycji, gdyż przewidywał, aby okresy niewykonywania pracy po 31 grudnia 1956 r. a przed 4 czerwca 1989 r., na skutek stosowania represji politycznych, zostały zaliczone do kategorii okresów składkowych (projekt nie przewidywał ustawowego ograniczenia wysokości ich zaliczania osobom uprawnionym do stażu ubezpieczeniowego). Regulacja ta miała stanowić zadośćuczynienie krzywdom doznany przez ofiary represji politycznych PRL, do których należało zwalnianie z pracy działaczy opozycyjnych i stosowaniu szykan polegających na odmowie zatrudnienia.

Skutki finansowe omawianej nowelizacji szacowano - przy założeniu, że liczba świadczeniobiorców wyniosłaby ok. 600 osób - na kwotę ok. 100 tys. zł, choć byłyby one uzależnione od liczby złożonych wniosków.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zawarty był w druku sejmowym nr 4148. Do pierwszego czytania został skierowany 29 kwietnia 2011 r. do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Do projektu ustawy Biuro Analiz Sejmowych przygotowało dwie opinie (z 31 maja 2011 r.), Rada Ministrów przyjęła stanowisko (26 lipca 2011 r.).

1. Opinia merytoryczna. Autorka opinii (specjalista ds. społecznych Bożena Kłós) przedłożyła wniosek, że „projekt w zakresie zaliczenia okresów niewykonywania pracy w okresie po dniu 31 grudnia 1956 r. a przed dniem 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych do okresów składkowych nie wzbudził zastrzeżeń. Przyjęcie zmian „zrównuje” prawa wszystkich osób prowadzących działalność polityczną i podlegającym różnego rodzaju represjom w zakresie obliczania świadczeń emerytalnych, chociaż początkowo ustawodawca prawa te różnicował. Kontrowersyjna jest natomiast likwidacja maksymalnego okresu, jaki może być zaliczony, jako okres składkowy, biorąc pod uwagę bardzo rozległy okres (ponad 32 lata), który stanowi podstawę dla zaliczenia okresów pozostawania bez pracy do okresów składkowych. Teoretycznie możliwe jest na podstawie wprowadzonego przepisu uzyskanie prawa do emerytury bez przepracowania nawet 1 roku”.

2. Opinia prawna, sporządzona przez eksperta ds. legislacji dr Magdaleny Szczepańską. W podsumowaniu autorka stwierdziła, że zaproponowana w projekcie zmiana jest korzystna dla zainteresowanych, ponieważ w przypadku osób które nie posiadają wymaganego stażu pracy, zmiana kwalifikacji dotychczasowych okresów nieskładkowych „niewykonywania pracy w okresie po 31 grudnia 1956 r. a przed 4 czerwca 1989 r. na skutek represji politycznych” na składkowe może powodować nabycie przez nie prawa do świadczenia oraz na podwyższenie jego wysokości.

Zdaniem autorki należy zwrócić uwagę na fakt, że „taka regulacja umożliwi nabycie prawa do emerytury w sytuacji, gdy osoba nie podlegała w ogóle ubezpieczeniom społecznym, ponieważ nigdy nie była objęta ani obowiązkowym ani dobrowolnym tytułem do ubezpieczenia emerytalnego. Budzi to poważne wątpliwości w świetle zgodności z zasadami systemu ubezpieczeń społecznych, ze względu na to, że podleganie ubezpieczeniu stanowi immanentny warunek nabycia prawa do świadczeń”.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w opinii (z 10 maja 2011 r.) stwierdziło, że „projektowane zmiany nie zrekompensują w pełni krzywd działaczy opozycji demokratycznej, ale chociaż w części zrealizują zasadę sprawiedliwości społecznej w sferze ubezpieczeń społecznych”.

Rada Ministrów w stanowisku do proponowanych zmian przedstawiła uwagi szczegółowe oraz oszacowała przewidywane wydatki sektora finansów publicznych, w tym z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Rada Ministrów uwzględniając rangę problemu oraz nieznaczne skutki finansowe projektowanej regulacji pozytywnie ją oceniła i poparła.

Do końca VI kadencji Sejmu prace nad zmianą omawianej ustawy nie zostały zakończone, projekt objęła tzw. zasada dyskontynuacji, dlatego też, jeśli Senat obecnej kadencji postanowi podjąć prace nad tą ustawą, proces legislacyjny musi się zacząć od nowa.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w okresie rozpatrywania petycji była 11 razy nowelizowana. W odniesieniu do wniosku petycji nie wprowadzono do ustawy postulowanych zmian.

REKOMENDACJE BIURA:

Proponowane zmiany do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mają na celu zaliczenie do kategorii okresów składkowych czasu pozostawania bez zatrudnienia, czyli bez opłaconej składki. Zmiany są podyktowane potrzebą uznania i zadośćuczynienia krzywdom doznany przez ofiary represji politycznych PRL. Do represji zalicza się bowiem zwalnianie z pracy działaczy opozycji demokratycznej i stosowanie szykan polegających na odmowie zatrudnienia.

Analizując wniosek petycji należy zauważyć, że postulowane rozwiązanie z jednej strony zmierza do zrekompensowania strat materialnych, jak i niematerialnych osobom podlegającym represjom politycznym. Z drugiej zaś strony generuje wydatki dla sfery finansów publicznych.

Uwzględniając jednak wagę problemu oraz niewysokie środki finansowe w skali budżetu państwa, potrzebne na wykonanie proponowanej regulacji, należy rozważyć podjęcie prac nad prezentowanym zagadnieniem.

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

DYREKTOR

Anna Pomianowska-Bąk