



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 11 lipca 2013 r.

Druk nr 408

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Wojciech Skurkiewicz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

U S T A W A

z dnia

zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 291, poz. 1707 oraz z 2012 r. poz. 1285) po art. 28 dodaje się art. 28a w brzmieniu:

„Art. 28a. 1. Emeryt, który nabył prawo do emerytury od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., do której prawo zostało zawieszane od dnia 1 października 2011 r. na podstawie art. 28 w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, z późn. zm.¹⁾), może do dnia 31 grudnia 2014 r. złożyć wniosek o wypłatę świadczeń za okres, w czasie którego prawo do emerytury było zawieszane.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca emerytom, o których mowa w ust. 1, emerytury za okres, w czasie którego prawo do emerytury było zawieszane, z pominięciem tych świadczeń, które wypłacono na podstawie dotychczasowych przepisów.

3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest obowiązany do wypłaty odsetek od świadczenia, o którym mowa w ust. 2, w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903, Nr 238, poz. 1578 i Nr 257, poz. 1726, z 2011 r. Nr 75, poz. 398, Nr 149, poz. 887, Nr 168, poz. 1001, Nr 187, poz. 1112 i Nr 205, poz. 1203 oraz z 2012 r. poz. 118, 251, 637, 664 i 1548 oraz z 2013 r. poz. 240 i 786.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt K 2/12) dotyczącego ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, ze zm.). Jego sentencja została ogłoszona 22 listopada 2012 r. w Dz. U. poz. 1285, a pełny tekst, wraz z uzasadnieniem, w OTK ZU Nr 10A, poz. 121.

Projekt przewiduje zwrot emerytom świadczeń, do których prawo zostało im - w związku z nierozwiązaniem stosunku pracy - zawieszono od dnia 1 października 2011 r., na podstawie niekonstytucyjnego, jak orzekł TK, przepisu.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, dodanym przez art. 6 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 2010 r., w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy - jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji.

2.2. Ustawą z 16 grudnia 2010 r. wprowadzono do ustawy o emeryturach i rentach z FUS obowiązującą już kiedyś regułę, iż prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego (art. 103a). Jednocześnie przepis przejściowy w ustawie zmieniającej, dodającej ów art. 103a, przewidywał, że do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu nadanym nowelizującą ustawą, stosuje się, poczynając od dnia 1 października 2011 r. (art. 28). Oznaczało to, że osoby, które przed 1 stycznia 2011 r. nabyły prawo do emerytury i z niego korzystały, a jednocześnie były nadal zatrudnione bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywały ją bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, musiały rozwiązać stosunek pracy, ponieważ w przeciwnym razie, ich prawo do emerytury byłoby od 1 października 2011 r. zawieszono.

2.3. Prawo do emerytury powstaje z mocy prawa po spełnieniu się warunków określonych w ustawie. Warunkami tymi są na ogół wiek i staż pracy. Realizacja tego uprawnienia następuje po zajściu określonego zdarzenia, zwanego ryzykiem emerytalnym, określonego przez ustawodawcę. Ustawodawca może zastosować jeden z dwóch sposobów określenia treści tego ryzyka. Pierwszy, może to być osiągnięcie określonego wieku, zwanego wiekiem emerytalnym albo prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego. Emerytura jest tu wypłacana po dożyciu określonego wieku, niezależnie od dalszego zatrudnienia. Drugi, emeryturę można przyznać nie z tytułu dożycia określonego wieku, lecz w przypadku zrealizowania prawa do odejścia z rynku pracy po osiągnięciu określonego wieku. Tutaj nie wystarczy samo osiągnięcie wieku (lub stażu). W konsekwencji, w tym modelu, ryzyko emerytalne przestaje zachodzić, jeśli emeryt znów zostanie zatrudniony. Od 1 stycznia 2011 r. obowiązuje rozwiązanie, zgodnie z którym realizacja prawa do emerytury (w rozumieniu wypłaty świadczenia), może nastąpić dopiero po odejściu ubezpieczonego z rynku pracy. Treścią ryzyka emerytalnego jest tu prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego, a wyrazem zajścia tego ryzyka jest rozwiązanie stosunku pracy przez ubezpieczonego z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

Choć art. 103a znajduje się w ustawie w dziale VIII w rozdziale 2 dotyczącym zasad zawieszania lub ustalania świadczeń, wśród przepisów mówiących m.in. o tym, że zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia dotyczy osób, które osiągają przychód z działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego (art. 104-106), to w istocie różni się od nich zasadniczo. Art. 103a powinien być traktowany, nie jako przepis dotyczący reguł łączenia świadczenia emerytalnego i zarobku, lecz jako przepis określający warunki realizacji prawa do emerytury, a więc określający treść ryzyka emerytalnego. Potraktowanie art. 103a przez ustawodawcę, jako dotyczącego zawieszenia ustalonego prawa do emerytury, a nie zasad nabywania tego prawa, pozwoliło mu na uchylenie skutków wcześniej przyjętej treści ryzyka emerytalnego także w odniesieniu do osób, które w czasie jej obowiązywania przeszły na emeryturę.

Treść ryzyka emerytalnego zmieniano ostatnio kilka razy. Do końca 1998 r. stosowano konstrukcję ryzyka, jako prawo do zaprzestania pracy, od 1999 r. obowiązywała koncepcja, w myśl której świadczenie emerytalne przysługuje po osiągnięciu odpowiedniego wieku (i stażu pracy). Od 1 lipca 2000 r. obowiązywał przepis art. 103 ust. 2a wprowadzający, w celu realizacji prawa do emerytury, obowiązek uprzedniego rozwiązania stosunku pracy. Ten ostatni przepis został uchylony z dniem 8 stycznia 2009 r., jednak identyczną normę

wprowadzono ponownie od 1 stycznia 2011 r. w postaci art. 103a, przy czym art. 28 ustawy nowelizującej nakazał jej stosowanie także do osób, które na emeryturę przeszły już wcześniej (kiedy obowiązku rozwiązania stosunku pracy nie było). Przepisy nie wyłączają możliwości łączenia emerytury z dochodami z pracy zarobkowej, lecz uzależniają wypłatę emerytury od rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, u którego dana osoba była zatrudniona bezpośrednio przed złożeniem wniosku o emeryturę.

Reasumując, art. 103a nie jest przepisem ustalającym zasady łączenia prawa do emerytury z zarobkiem, lecz przepisem uniemożliwiającym realizację tego prawa do czasu rozwiązania stosunku pracy, konstruuje zatem treść ryzyka emerytalnego, jako prawo do odejścia z rynku pracy i uzyskania świadczenia emerytalnego. Określa on zasady powstania prawa do świadczenia.

Z art. 2 Konstytucji, statuującego zasadę państwa prawnego, wynika szczegółowa zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez państwo prawa. W wyroku z 1992 r. TK stwierdził, że „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia - przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy - upraszczając - weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. TK dodał też, że „Przestrzeganie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, «w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza zaś tych, które znalazły już zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów». Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji”. „Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 28 (...) spowodowało, że osoby, które już skutecznie nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. musiały (...) poddać się nowej, mniej korzystnej dla nich treści ryzyka emerytalnego. Innymi słowy, ubezpieczeni, którzy prawo do emerytury uzyskali po spełnieniu jedynie warunku osiągnięcia wieku (oraz odpowiedniego stażu ubezpieczeniowego), musieli ponownie zrealizować swoje prawo do emerytury według nowej treści ryzyka, czyli spełnić także warunek rozwiązania stosunku pracy, aby emeryturę nadal pobierać od 1 października 2011 r. Oznaczało to dla nich, że - chcąc nadal pracować i jednocześnie pobierać emeryturę - musiały

rozwiązać stosunek pracy i raz jeszcze go nawiązać - oczywiście, jeśli znalazły nowego pracodawcę albo dotychczasowy zgodził się ponownie je zatrudnić”. Choć ustawodawca uzasadniał takie rozwiązanie koniecznością odzyskania miejsc pracy, to jednak nie zakazał emerytom pracy w ogóle, a tylko rozwiązanie stosunku pracy, z możliwością zawarcia go ponownie. Ponadto, nawet jeśli pracodawca nie zatrudni tego emeryta, nie oznacza to, że zatrudni kogokolwiek. Poza tym, choć z art. 65 ust. 5 Konstytucji wynika obowiązek zwalczania bezrobocia, a z art. 67 prawo obywateli do zabezpieczenia społecznego, to nie można jednak uznawać wysyłania obywateli na emeryturę za dopuszczalną przez Konstytucję formę zwalczania bezrobocia. Oba prawa są niezależne od siebie.

TK wziął też pod uwagę to, że gdyby w momencie przejścia na emeryturę osoby, które nabyły i zrealizowały prawo do emerytury od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. (kiedy obowiązek rozwiązania stosunku pracy nie obowiązywał) wiedziały, iż będą musiały przerwać zatrudnienie, aby uzyskać świadczenie emerytalne, to w chwili osiągnięcia wieku emerytalnego zrezygnowałyby ze złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury i kontynuowałyby zatrudnienie. Korzystniejsze dla nich byłoby bowiem uzyskiwanie wysokiego dochodu ze stosunku pracy niż dużo mniejszego świadczenia emerytalnego. Co więcej - późniejsze złożenie wniosku o ustalenie prawa do emerytury oznaczałoby dla nich wyższe świadczenie emerytalne - jak wiadomo, w zreformowanym systemie emerytalnym wysokość świadczenia jest zależna, poza wysokością składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego, od długości aktywności zawodowej. Im później pracownik zdecyduje się przejść na emeryturę, tym będzie ona wyższa, bo składki będą podzielone przez mniejszą liczbę miesięcy hipotetycznego dalszego trwania życia ubezpieczonego. Zatem, gdyby wiedzieli, że nastąpi zmiana stanu prawnego, uzależniająca realizację prawa do świadczenia emerytalnego od uprzedniego rozwiązania stosunku pracy, ich decyzja mogła być inna, bo z perspektywy dokonanej nowelizacji ustawy i objęcia nią także tych osób, okazała się dla nich niekorzystna. Decyzja o przejściu na emeryturę jest podejmowana przez ubezpieczonego raz na całe życie. Znając warunki, jakie będzie musiał spełnić, aby zrealizować nabyte prawo - w tym wypadku rozwiązanie stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą - ma on szansę się do nich przygotować. Może zatem odpowiednio ułożyć stosunki ze swoim dotychczasowym pracodawcą, ewentualnie poszukać pracodawcy, który zgodzi się rozwiązać z nim stosunek pracy, po czym ponownie go nawiązać. Pewnej grupie emerytów ustawodawca tą możliwość odebrał.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Choć część emerytów już obecnie dochodzi prawa do zawieszonych świadczeń przed sądem lub przed organami ZUS, w szczególności po korzystnym dla nich wyroku TK, postępowania te nie zawsze są skuteczne. Z informacji przedstawionych przez ZUS wynika, że Zakład nie wypłaca świadczeń sprzed dnia złożenia wniosku o „odwieszenie” wypłacania świadczeń, ani odsetek. Proponowana ustawa przewiduje możliwość złożenia przez emeryta wniosku o wypłatę świadczeń, wraz z odsetkami, za cały okres, w którym były one zawieszane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu.

Projekt przewiduje też wyraźnie, że jeśli emeryt uzyskał już część lub całość zawieszonych świadczeń, na podstawie dotychczasowych przepisów stosowanych z uwzględnieniem wyroku TK, to w tym zakresie nie będzie mógł dochodzić już świadczeń na podstawie proponowanej ustawy.

4. Skutki projektowanej ustawy

Skutkiem ustawy będzie konieczność wypłacenia emerytom zaległych świadczeń. Według informacji przedstawionej przez przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Społecznej w dniu 10 kwietnia 2013 r. na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej Senatu oznaczać to może 700-800 milionów złotych (nie brano wtedy pod uwagę odsetek).

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.