



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 1844

Warszawa, 3 października 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 40. posiedzeniu w dniu 3 października 2013 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- zmieniającej ustawę o zmianie ustawy
o finansach publicznych oraz
niektórych innych ustaw** wraz z projektem tej
ustawy.

Projekt ustawy stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Wojciecha Skurkiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Bogdan Borusewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 3 października 2013 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy
o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Wojciecha Skurkiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

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 przed dniem 1 stycznia 2011 r. nabył prawo do emerytury i zrealizował je w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. i które zostało zawieszona z dniem 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 zawieszona.

2. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłaca emerytom, o których mowa w ust. 1, emerytury za okres, w czasie którego prawo do emerytury było zawieszona, 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 205, poz. 1365, 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, 786, 960, 983 i 1036.

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. zawieszane.

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.

Wyjaśnienia wymaga, iż zdecydowano się na uzupełnienie stosownymi przepisami ustawy z 2010 r., a nie na wydanie nowej ustawy, gdyż zakwestionowany przepis (art. 28) został „obudowany” wyrokiem TK i w praktyce orzeczniczej sądów jest, z uwzględnieniem wyroku TK, podstawą rozstrzygnięć. Ponadto, TK rozpoznawał wnioski o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją, tak jakby ten przepis nadal obowiązywał - nie skorzystał z art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, co oznacza, że nie było przesłanki umorzenia, o której mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Zatem w zakwestionowanym zakresie przepis nie utracił mocy obowiązującej przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. W konsekwencji proponowany przepis, stanowiący ustawowe uzupełnienie stanu normatywnego (art. 28 oraz wyrok TK), jest zamieszczony w sąsiedztwie zakwestionowanego przepisu. Tym nie mniej dopuszczalna byłaby też technika legislacyjna polegająca na uchwaleniu, w celu wykonania wyroku, ustawy nowej („nie-nowelizującej”).

4. Konsultacje

Pisma w sprawie projektu przedstawili: Minister Pracy i Polityki Społecznej, Minister Sprawiedliwości, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Sąd Najwyższy oraz Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów. Wszyscy poparli ideę projektu, przy czym strona rządowa

zwróciła uwagę na to, iż Rząd przygotowuje własny projekt w tej sprawie. Ponadto, ZUS zwrócił uwagę, że projekt nie zawiera przepisów proceduralnych oraz przepisów określających wysokość zaległych świadczeń. Przyjęto jednak, że zaległe świadczenia powinny być wypłacone w takiej wysokości, w jakiej byłyby wypłacone, gdyby nie doszło do uchwalenia zakwestionowanej przez TK normy oraz według obowiązującej procedury. ZUS miał też „wątpliwości, jakie przepisy określone zostały w ust. 2 projektowanego przepisu, jako przepisy «dotychczasowe», a tym samym, jakie przepisy tracą moc prawną z chwilą wejścia w życie tej ustawy”. Należy stwierdzić, że pewna norma (nie przepis w całości) utraciła moc z chwilą ogłoszenia wyroku TK. Uchwalenie projektowanej ustawy nie spowoduje utraty mocy przez jakąś kolejną normę lub przepis; spowoduje tylko dodanie nowej normy. Stąd określenie „przepisy dotychczasowe” należy rozumieć, jako przepisy obowiązujące przed dniem wejścia w życie proponowanego przepisu, czyli z wyłączeniem owego przepisu. W konsekwencji, jeżeli emeryt uzyskał wszelkie zaległe świadczenia, wraz z odsetkami, jeszcze przed wejściem w życie proponowanej ustawy (na podstawie dotychczasowych przepisów stosowanych przez ZUS lub sądy z uwzględnieniem wyroku TK), to na podstawie uchwalonej ustawy już ich nie otrzyma. Jeżeli na podstawie dotychczasowych przepisów otrzymał zaległe świadczenie, bez odsetek, to na podstawie proponowanego przepisu otrzyma tylko odsetki. Jeżeli dotychczas nic nie otrzymał (bo np. o nic nie wystąpił, albo wystąpił lecz ZUS lub sąd mu odmówił) to otrzyma całość zaległych świadczeń. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na wątpliwości interpretacyjne, które mogą wynikać ze zbyt dosłownego przejścia do projektu fragmentu z uzasadnienia wyroku TK. Podobne zastrzeżenia miało wiele osób przedstawiających opinię w trybie art. 79a ust. 2 Regulaminu Senatu (konsultacje społeczne). W związku z tym zmodyfikowano przepis zgodnie z propozycją Sądu.

Pozostałe podmioty poproszone o opinię, tj. Minister Finansów, Rzecznik Ubezpieczonych, Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych, nie przedstawiły odpowiedzi.

5. Skutki projektowanej ustawy

Skutkiem ustawy będzie konieczność wypłacenia emerytom zaległych świadczeń. Według informacji przedstawionej przez ZUS będzie to kwota 971,1 mln złotych.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 11 października 2013 r.

BAS-WAPEiM-2546/13

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Wojciech Skurkiewicz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, ze zmianami) poprzez dodanie art. 28a. Proponowana zmiana ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt K2/12, publ. OTK ZU Nr 10A, poz. 121; Dz. U. z 2012 r. poz. 1285). Projekt zakłada zwrot emerytom świadczeń, które zostały zawieszane od dnia 1 października 2011 r. w związku z nierozwiązaniem stosunku pracy.

W niniejszej opinii przyjęto założenie, że w proponowanym art. 28a ust. 1 projekt powołuje się na art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, a nie – jak to wynikałoby z brzmienia proponowanego przepisu – ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zmianami).

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

W prawie Unii Europejskiej w dziedzinie świadczeń emerytalnych należy wskazać rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów

zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 166 z 30.4.2004 r., str. 1, ze zmianami; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 5, t. 5, str. 72) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 284 z 30.10.2009 r., str. 1, ze zmianami). Rozporządzenia nie regulują zagadnienia będącego przedmiotem proponowanej ustawy.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

BAS-WAPEiM-2547/13

Warszawa, 11 października 2013 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy senacki projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Wojciech Skurkiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, ze zmianami) poprzez dodanie art. 28a. Proponowana zmiana ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt K2/12, publ. OTK ZU Nr 10A, poz. 121; Dz. U. z 2012 r. poz. 1285). Projekt zakłada zwrot emerytom świadczeń, które zostały zawieszane od dnia 1 października 2011 r. w związku z nierozwiązaniem stosunku pracy.

W niniejszej opinii przyjęto założenie, że w proponowanym art. 28a ust. 1 projekt powołuje się na art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, a nie – jak to wynikałoby z brzmienia proponowanego przepisu – ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zmianami).

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla



SZEF KANCELARII SENATU

Ewa Polkowska

SY-0401-20(40)/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 08. 10. 2013

Warszawa, dnia 08 października 2013 r.

Szanowny Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W związku z przesłaniem do Sejmu, podjętej przez Senat na 40. posiedzeniu uchwały z dnia 3 października 2013 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (wraz z projektem tej ustawy), pragnę przekazać Panu Ministrowi stanowiska podmiotów zewnętrznych przesłane do Senatu w toku postępowania zmierzającego do wypracowania przedmiotowego projektu ustawy.

Stanowiska w sprawie projektu ustawy przedstawiły następujące podmioty:

- 1) Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- 2) Minister Pracy i Polityki Społecznej,
- 3) Sąd Najwyższy,
- 4) Minister Sprawiedliwości,
- 5) Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

2 powołanie

wz. Szefa Kancelarii Senatu

A. Skonupka
Alicja Skonupka



Warszawa, dnia 2 sierpnia 2013 r.

991100/0220-141/2013/KD

UNP: 2013-82600

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

W związku z przekazaniem, przy piśmie z dnia 19 lipca 2013 r., znak: BPS/KU-034/408/2/13, projektem ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 408), przekazuję uwagi do art. 1 tego projektu oraz szacunkowe skutki finansowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

I. Uwagi do projektu

Projektowany przepis samoistnie, w oderwaniu od innych obowiązujących regulacji prawnych, przesądza, że emerytura - zawieszona od dnia 1 października 2011 r. - może zostać wypłacona począwszy od tej daty, aż do miesiąca, w którym zostanie zgłoszony wniosek o jej wypłatę.

Przepis nie uwzględnia sytuacji prawnej, jaka powstała po ogłoszeniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego, a więc regulacji związanych z wniesieniem skargi o wznowienie postępowania na zasadach wynikających z art. 145a k.p.a. oraz art. 401¹ k.p.c., ani też regulacji wynikających z tych przepisów, wyznaczających - między innymi - termin na wniesienie tej skargi.

Osobom, które - z różnych względów - zgłosiły wniosek o podjęcie wypłaty emerytury po upływie wskazanego terminu, organ rentowy podjął wypłatę świadczenia zgodnie z art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, tj. od pierwszego dnia miesiąca, w którym został zgłoszony wniosek.

Projektowany przepis nie odsyła także do regulacji zawartych w przepisach ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS.

Ma on więc charakter blankietowy, bowiem w żaden sposób nie reguluje kwestii merytorycznych, koniecznych do jego prawidłowej realizacji.

W związku z powyższym zgłaszam następujące uwagi do przedłożonego projektu:

1. Przepis powinien określać zasady ustalenia wysokości emerytury, która podlega wypłacie. W okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia wejścia w życie projektowanego przepisu, osoby kontynuujące zatrudnienie, które nie ukończyły powszechnego wieku emerytalnego (60 lat kobieta i 65 lat mężczyzna), osiągały przychody, a zatem wypłata emerytury powinna zostać poprzedzona jej rozliczeniem. Uregulowania zatem wymaga sposób tego rozliczenia - tym bardziej, że przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS oraz rozporządzenie wykonawcze nie zawierają takiej regulacji.

2. Emeryci uprawnieni do renty z tytułu niezdolności do pracy lub renty rodzinnej, w okresie, gdy prawo do emerytury było zawieszane, pobierali rentę. Kwota wypłaty zawieszanej emerytury powinna zostać ustalona po dokonaniu odpowiedniego rozliczenia.

3. Projektowany przepis nie reguluje sytuacji, w której toczy się postępowanie odwoławcze dotyczące decyzji organu rentowego, odmawiającej wypłaty wyrównania za okres przypadający przed dniem 22 listopada 2012 r. Brak jest także uregulowania dotyczącego sytuacji, w której wyrównanie zostało wypłacone w wyniku wyroku sądu, a sąd orzekł brak podstaw do ustalenia odsetek (prawomocny wyrok), a także sytuacji, w której zostały wydane prawomocne decyzje ustalające wyrównanie (bez odsetek). Należy zaznaczyć, że wyroki te oraz decyzje zostały wydane w oparciu o obowiązujące nadal przepisy prawa.

4. Powstaje wątpliwość, jaką decyzję powinien wydać organ rentowy w przypadku, gdy wniosek o wypłatę emerytury zgłosi osoba, której emerytura została przeliczona na podstawie art. 110 ust. 2 oraz art. 194c –h ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, które to przeliczenie jest uzależnione od niepobrania emerytury do dnia zgłoszenia wniosku (art. 110 ust. 2) lub przez okres 18 miesięcy.

Powyżej wskazano najważniejsze regulacje, jakie powinny znaleźć się w ustawie dla jej prawidłowej realizacji. Ustawa ta powinna zawierać także regulacje (lub odpowiednie odesłanie) dotyczące daty wydania decyzji, sposobu wypłaty, itd.

Niezależnie od powyższego powstaje wątpliwość, jakie przepisy określone zostały w ust. 2 projektowanego przepisu, jako przepisy „dotychczasowe”, a tym samym, jakie przepisy tracą moc prawną z chwilą wejścia w życie tej ustawy.

Kolejna wątpliwość związana jest z okresem, za jaki przysługują odsetki. Projekt odsyła do przepisów prawa cywilnego w zakresie ustalania wysokości odsetek. Nie wskazuje natomiast zasad ustalania okresu, za który ustala się te odsetki.

Niezależnie od powyższego brak jest uzasadnienia, aby okres, za jaki zostaną wypłacone te odsetki, był uzależniony od daty wniosku. Odsetki ustawowe aktualnie wynoszą 13%.

II. Szacowane skutki finansowe

1. Szacunkowe skutki finansowe wypłaty emerytur zawieszonych z tytułu nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą od października 2011 r. do momentu rozwiązania stosunku pracy, ale nie później niż w listopadzie 2012 r. z uwzględnieniem waloryzacji od 1 marca 2012 r. oraz bez uwzględniania odsetek wyniosą 826,0 mln zł.

2. Szacunkowe skutki finansowe wypłaty emerytur zawieszonych z tytułu nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą od października 2011 r. do momentu rozwiązania stosunku pracy, ale nie później niż w listopadzie 2012 r. z uwzględnieniem waloryzacji od 1 marca 2012 r. oraz z uwzględnieniem odsetek wyniosą 971,1 mln zł. W szacunkach założono, że odsetki będą należne za okres od października 2011 r. do lipca 2013 r.

2
Podpisano
z up. Prezesa Zakładu
CZŁONEK ZARZĄDU
Ezbieta Łopacińska

Ku 382/13



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2013 r.

DUS-0700-268-RM/13

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z wystąpieniami Pana Przewodniczącego z dnia 19 lipca br., znak: BPS/KU-034/408/1/13, skierowanymi zarówno do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jaki i Ministra Finansów w sprawie sporządzenia opinii do senackiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk senacki 408 oraz oceny skutków finansowych wejścia w życie rozwiązań zaproponowanych w w/w projekcie, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

1. Opinia o projekcie

Na wstępie należy wskazać, że resort pracy i polityki społecznej uznał, podobnie jak Senat RP, z uwagi na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2010 r. (sygn. akt K2/12), iż istnieje uzasadniona potrzeba przygotowania ustawy, w której zostałyby uregulowane zasady wypłaty emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu decyzjami organów rentowych w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r., na podstawie niekonstytucyjnych przepisów, tj. na podstawie art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, z późn. zm.) 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.).

W dniu 18 lipca br. przygotowany przez MPiPS projekt o wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada

2012 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji z partnerami społecznymi (projekt ten jest dostępny w BIP na stronie internetowej MPiPS). W odróżnieniu jednak od projektu senackiego w projekcie MPiPS zdecydowano, że zasady te zostaną uregulowane w odrębnym akcie ustawowym. Przyjęty sposób regulacji wynika z precedensowego charakteru sprawy, braku możliwości zastosowania w tym zakresie odpowiednich przepisów zawartych w ustawie o emeryturach i rentach z FUS oraz z konieczności zawarcia następujących uregulowań, które nie zostały zawarte w projekcie senackim, a które – w przekonaniu resortu pracy i polityki społecznej – są niezbędne:

- należy skonstruować przepisy, które będą regulowały kwestie, toczących się postępowań sądowych, w wyniku zaskarżenia decyzji odmawiającej wypłaty zawieszono świadczenia emerytalnego na wniosek zgłoszony przed wejściem w życie ustawy, wówczas organ rentowy powinien wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie wypłaty zawieszono emerytury – do czasu zakończenia postępowania sądowego (emeryt miałby jednak prawo do wycofania odwołania lub apelacji, co skutkowałoby wydaniem przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania); dzięki takiemu rozwiązaniu osoba zainteresowana będzie mogła podjąć decyzję, czy chce skorzystać z drogi ustawowej, czy też zechce dochodzić wypłaty zawieszono emerytury przed sądem (ponadto organ rentowy zobowiązany jest do przesłania dokumentacji do sądów, więc w wypadku braku takiej regulacji, nie miałby możliwości załatwienia sprawy wypłaty zawieszono emerytury),
- z uwagi na fakt, że regulacja zawarta w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS dotyczy zarówno osób, którym przyznano tzw. wcześniejszą emeryturę, jak i osób, które uzyskały prawo do emerytury uzależnione od osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego (w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. był to wiek 60 lat – dla kobiet, 65 lat - dla mężczyzn), w projekcie winna zostać uregulowana w precyzyjny i klarowny sposób kwestia obliczenia kwoty zawieszono emerytury na zasadach wynikających z art. 104 ustawy o emeryturach i rentach z FUS,
- zasadnym wydaje się też wskazanie poszczególnych przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS, które byłyby stosowane w postępowaniu o wypłatę zawieszono emerytury.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że senacki projekt nie jest kompletny. Ponadto przyjęty sposób regulacji (poprzez nowelizację ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy

o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw) narusza zasady techniki prawodawczej przewidziane w § 91 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.), zgodnie z którym nie powinno się nowelizować przepisów zmieniających inną ustawę.

W opinii resortu w projekcie (art. 1) w sposób niewłaściwy został określony także okres, za który powinna przysługiwać wypłata zawieszony emerytury. Okres ten powinien zostać ograniczony datą 21 listopada 2012 r., gdyż wszystkie osoby zainteresowane miały możliwość po tym dniu złożenia wniosku o wznowienie postępowania (w sytuacji, gdy osoba zainteresowana złożyła taki wniosek do dnia 24 grudnia 2012 r. organ rentowy podejmował wypłatę zawieszony emerytury od dnia 22 listopada 2012 r.).

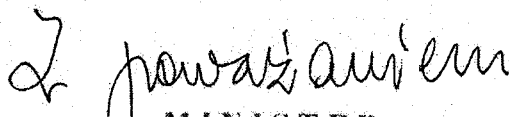
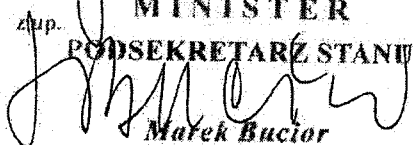
W projekcie zaproponowano ponadto (art. 1), aby organ rentowy był zobowiązany do wypłaty nie tylko świadczeń emerytalnych w kwocie nominalnej, ale również odsetek, w wysokości określonej przepisami prawa cywilnego.

Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. Zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.), jeżeli Zakład – w terminach przewidzianych w przepisach określających zasady przyznawania i wypłacania świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń społecznych – nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia, jest zobowiązany do wypłaty odsetek w wysokości odsetek ustawowych określonych przepisami prawa cywilnego. Wskazać jednak należy, że nie dotyczy to przypadku, gdy opóźnienie w przyznaniu lub wypłaceniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności. Decyzje o wstrzymaniu wypłaty emerytury od dnia 1 października 2011 r. osobom, które nabyły prawo do emerytury w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. i które kontynuowały po dniu 30 września 2011 r. zatrudnienie bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywały ją bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury wydawane były bowiem przez organy rentowe zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami prawa, tj. zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Na mocy tego przepisu dodano bowiem w ustawie o emeryturach i rentach z FUS art. 103a, wprowadzający obowiązek zawieszenia emerytury w razie kontynuowania zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy. Zatem nie sposób uznać, że decyzje ZUS o wstrzymaniu wypłaty świadczeń emerytalnych były bezprawne. Nie powstawało więc w tym przypadku opóźnienie w wypłacie świadczeń, za które organy rentowe zmuszone byłyby ponieść odpowiedzialność.

W wyroku z dnia 5 maja 2005 r. (II UK 218/04) Sąd Najwyższy uznał, że występujące w art. 85 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych sformułowanie „okoliczności za które Zakład nie ponosi odpowiedzialności” jest bardziej znaczeniowo zbliżone do występującego w przepisach prawa określenia „przyczyn niezależnych od organu”, co skutkuje tym, że ZUS nie jest obowiązany do wypłaty odsetek nie tylko wtedy, gdy opóźnienie w ustaleniu i wypłacie świadczenia prawa do świadczenia pieniężnego z ubezpieczenia społecznego jest skutkiem przyczyn niezależnych od Zakładu (podobnie wyrok SN z dnia 18 lutego 2009 r., II UK 191/08). Przepis art. 85 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych odnosi się zatem do sytuacji, w których organ rentowy wydając decyzję naruszył przepisy prawa materialnego. Natomiast decyzje o wstrzymaniu wypłaty emerytury nie były wydawane z naruszeniem przepisów prawa materialnego, ponieważ znajdowały one oparcie w obowiązujących w tym czasie przepisach prawa.

2. Skutki finansowe projektu

Zgodnie z obliczeniami Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, szacunkowe skutki finansowe wypłaty zawieszonych emerytur z tytułu nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą od października 2011 r. do momentu rozwiązania stosunku pracy, ale nie później niż w listopadzie 2012 r., z uwzględnieniem waloryzacji od 1 marca 2012 r oraz uwzględnieniem odsetek, wyniosą 971,1 mln zł (w szacunkach założono, że odsetki będą należne za okres od października 2011 r. do lipca 2013 r).


z poważaniem
MINISTER
złup. PODSEKRETARZ STANU

Matek Bucior

Ku 394/13



PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BSA III – 021 – 290/13

Warszawa, dnia 8.08 2013 r.

Pan
Piotr ZIENTARSKI
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący!

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 lipca 2013 r., BPS/KU-034/408/4/13 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.**

Z wyrazami szacunku

Stanisław Dąbrowski

Stanisław DĄBROWSKI



SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

Warszawa, dnia 7 sierpnia 2013 r.

BSA III – 021 – 290/13

U w a g i
do projektu ustawy zmieniającej ustawę
o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw

1. Celem projektu jest złagodzenie skutków niezgodnego z Konstytucją działania ustawy, o którym mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (K 2/12).

W wyroku tym Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2010 r. poz. 1726).

Wnosząc ten projekt ustawodawca zamierza usunąć skutki swojego błędu spowodowanego rozszerzeniem zakresu zastosowania art. 103a ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm., dalej nazywana jako eir), żądającego rozwiązania stosunku pracy w celu zrealizowania prawa do emerytury, także na osoby, które przed dniem wejścia w życie tego przepisu (1 stycznia 2011 r.) nabyły prawo do pobierania emerytury bez konieczności rozwiązywania stosunku pracy. Zastosowanie do tych osób art. 103a eir skutkowało wstrzymaniem im wypłaty świadczeń od 1 października 2011 r. do 22 listopada 2012 r. tj. do daty opublikowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego to rozszerzenie (art. 28 ustawy z dnia 16 lutego 2010 r.) za niezgodne z Konstytucją.

Jak się wydaje, usunięcie powyższego skutku powinno polegać na ustawowym przyznaniu prawa do wypłacenia świadczeń zaległych wszystkim osobom dotkniętym niekonstytucyjnym art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. za okres wstrzymania wypłaty tj. od 1 października 2011 r. do 22 listopada 2012 r.

Proponowany przepis odwołuje się bowiem do użytego przez Trybunał sformułowania „nabyły i zrealizowały swoje prawo w okresie od 8 stycznia 2009 do 31 grudnia 2010 r.” W przedstawionej formie nie spełnia jednak swojej roli, nie usuwa bowiem wątpliwości, jakie się ujawniły w tej kwestii na tle stosowania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

2. Problematyczny jest przede wszystkim zakres podmiotowy odnoszący się do osób, które zgodnie z projektem byłyby uprawnione do złożenia wniosku o wypłatę. Projekt odwołując się do powyższego sformułowania wyłącza z jego zakresu osoby, które nabyły prawo do emerytury przed dniem 8 stycznia 2009 r. a po tej dacie tylko je zrealizowały. Taka jest interpretacja wskazanego zwrotu przez sądy oddalające odwołania osób, którym na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów zawieszono prawo do emerytury wobec nierozwiązania stosunku pracy.

Dosłowne interpretowanie określenia „nabyły i zrealizowały” tj. ograniczenie kręgu osób objętych orzeczeniem Trybunału tylko do tych, które w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. nabyły prawo (spełniły warunki) i wystąpiły z wnioskiem o realizację nabytego prawa, byłoby sprzeczne z dotychczas stosowanymi w prawie ubezpieczeń społecznych regułami, według których każda korzystna zmiana zasad nabywania prawa, ustalania jego wysokości lub zasad wypłacania świadczeń ma zastosowanie do wszystkich ubezpieczonych. Zgodnie z tą praktyką wszyscy emeryci mogli np. złożyć wniosek o przeliczenie podstawy wymiaru emerytury po wprowadzeniu nowej zasady jej ustalania (tj. z 20 lat dowolnie wybranych z całego okresu pracy), wszyscy bowiem nabyli prawo do tej nowej korzystniejszej metody wprowadzonej po 1999 r. Na tej samej zasadzie wszyscy emeryci, a więc także ci, którzy nabyli prawo do emerytury w okresie obowiązywania art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej, wymagającego rozwiązania stosunku pracy w celu pobierania świadczenia, nabyli z dniem 8 stycznia 2009 r. prawo do jego realizacji bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Ta nowa treść ryzyka emerytalnego stała się już bowiem treścią nabytego prawa.

Użyte w uzasadnieniu wyroku sformułowanie „nabyły i zrealizowały swoje prawo w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r.” dotyczy zatem wszystkich ubezpieczonych. Zresztą Trybunał w tezie orzeczenia odwołał się tylko do końcowej daty nabywania prawa bez konieczności rozwiązania umowy o pracę (przed 1 stycznia 2011 r.) czym objął wszystkich ubezpieczonych, którzy nabyli prawo (*ex lege*) przed tą datą i przed tą datą wystąpili o jego realizację. W uzasadnieniu natomiast Trybunał użył potocznego

określenia „nabyć prawo” w znaczeniu uzyskania możliwości jego realizacji na korzystniejszych zasadach.

Wyrok Trybunału dotyczy zatem wszystkich osób, którym przepisy w okresie od dnia 8 stycznia 2009 do dnia 31 grudnia 2010 r. pozwoliły na pobieranie świadczenia bez rozwiązania stosunku pracy.

3. Przepis projektowanej ustawy pozwalający na wypłatę zawieszonych świadczeń w okresie 1 października 2011 r. – 22 listopada 2012 r. powinien obejmować wszystkie osoby, którym to prawo zostało zawieszone i które to zawieszenie Trybunał uznał za niekonstytucyjne. Obecna treść projektowanego przepisu budzi wszystkie te wątpliwości, które wywołuje dotychczasowa, dosłowna interpretacja przez sądy użytego w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego sformułowania „nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r.”

A zatem przepis, aby nie budził wskazanych wyżej wątpliwości powinien brzmieć:

„Art. 28a.1. Emeryt, który przed 1 stycznia 2011 r. nabył prawo do emerytury i zrealizował je w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. i które zostało zawieszone z dniem 1 października 2011 r. może do dnia 31 grudnia 2014 r. złożyć wniosek o wypłatę świadczeń za okres, w czasie którego prawo do emerytury było zawieszone.”

albo

„Art. 28a.1. Emeryt, który zrealizował swoje prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. i które zostało zawieszone od dnia 1 października 2011 r. może do dnia 31 grudnia 2014 r. złożyć wniosek o wypłatę świadczeń za okres, w czasie którego prawo do emerytury było zawieszone.”



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 9 sierpnia 2013 r.

DPK-II-442-87/13/9

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Stanowmy Radę Przewodniczącą!

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 lipca 2013 r. (znak: BPS/KU-034/408/5/13), dotyczące senackiego projektu ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 408), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie pragnę zauważyć, że art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 257, poz. 1726, z późn. zm.) zmienił ustawę 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.) przez dodanie art. 103a, zgodnie z którym 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. Z kolei art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, do emerytur przyznanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. przed dniem 1 stycznia 2011 r.), stanowił, że przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, stosuje się, poczynając od dnia 1 października 2011 r.

W wyroku z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/12, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż 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 dnia 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z pkt 9 uzasadnienia powyższego wyroku, z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw – co nastąpiło w dniu 22 listopada 2012 r. (Dz. U. poz. 1285) – utracił moc art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do osób, które nabyły prawo do emerytury przed dniem 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. To oznacza, że obowiązek rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą – jako warunek realizacji nabytego prawa do emerytury – nie będzie miał zastosowania do osób, które nabyły to prawo w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Natomiast przepis ten pozostaje nadal w obrocie prawnym i znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury w momencie jego wejścia w życie i później, tj. od 1 stycznia 2011 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż rozpatrywana sprawa nie dotyczyła istoty rozwiązania zawartego w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie badał więc obowiązku uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą jako warunku realizacji nabytego prawa do emerytury, lecz tylko zastosowanie nowej treści ryzyka emerytalnego na podstawie art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, do osób, które w momencie jej wejścia w życie miały już ustalone i zrealizowane prawo do emerytury. Rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 28 spowodowało, że osoby, które już skutecznie nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. musiały poddać się nowej, mniej korzystnej dla nich treści ryzyka emerytalnego, tzn. musieli ponownie zrealizować swoje prawo do emerytury przez spełnienie nowego warunku, tj. rozwiązania umowy o pracę, aby emeryturę nadal pobierać od 1 października 2011 r.

Przedmiotowy projekt ustawy jest propozycją dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. Proponuje się w nim zwrot emerytom świadczeń, do których prawo zostało im zawieszane od dnia 1 października 2011 r., w związku z nierozwiązaniem stosunku pracy, na podstawie niekonstytucyjnego, jak orzekł Trybunał Konstytucyjny, art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r.

Umożliwienie zwrotu świadczeń emerytom projektowana ustawa przewiduje przez dodanie art. 28a w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z projektowanym przepisem o zwrot zawieszanej od dnia 1 października 2011 r. emerytury będą mogli się ubiegać emeryci, którzy prawo do tego świadczenia nabyli w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r., tj. w okresie, kiedy obowiązek rozwiązania stosunku pracy nie obowiązywał.

Zwrot świadczeń następowałby na wniosek emeryta złożony do dnia 31 grudnia 2014 r. z pominięciem tych świadczeń, które wypłacono na podstawie dotychczasowych przepisów, wraz z ustawowymi odsetkami określonymi przepisami prawa cywilnego.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż zagadnienie wypłaty emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r., w kontekście wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., jest przedmiotem rządowego projektu ustawy o wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r., który znajduje się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Rządowy projekt ustawy określa zakres podmiotowy regulacji, sposób obliczania kwoty zawieszanej emerytury, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 104 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, kwestie postępowania przed organem rentowym w sprawie wypłaty zawieszanej emerytury. W projekcie przewiduje się, że wypłata zawieszanej emerytury będzie następować na wniosek emeryta złożony w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy; projekt nie przewiduje wypłaty odsetek, gdyż ze względu na prospektywne skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., projektodawcy uznają, że do dnia ogłoszenia wyroku zakwestionowana regulacja zawarta w art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych cieszyła się domniemaniem konstytucyjności.

Wydaje się zatem, że na dalszym etapie prac legislacyjnych celowa byłaby analiza porównawcza obu projektowanych regulacji, a nawet połączenie prac legislacyjnych nad tymi projektami.

Rekapitulując pragnę podkreślić, że powyższe jest opinią Ministra Sprawiedliwości. Należy jednak zauważyć, że kwestie związane z ubezpieczeniami społecznymi i zaopatrzeniem społecznym nie mieszczą się w dziale administracji

rządowej sprawiedliwość, którym to działem kieruje Minister Sprawiedliwości. Sprawy związane z ubezpieczeniami społecznymi i zaopatrzeniem społecznym należą do zakresu działu administracji rządowej zabezpieczenie społeczne i w tym zakresie istotne wydaje się stanowisko Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Jerzy Kozarowski
z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Jerzy Kozarowski
SEKRETARZ STANU

ku 412/13



POLSKI ZWIĄZEK EMERYTÓW, RENCISTÓW I INWALIDÓW

00-024 Warszawa, Al. Jerozolimskie 30

Tel. /22/ 827-09-15, 827-36-42, 827-19-56, 827-05-39, 827-07-47

Tel./fax 827-18-36

www.pzeri.org

e-mail: zarzadglowny@pzeri.org

ZARZĄD GŁÓWNY

Nasz znak: Org: 01/1334/13

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2013 roku

Pan Senator Piotr Zientarski

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

Senat RP

Szanowny Panie Senatorze

Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów pragnie podziękować Panu Senatorowi i kierowanej przez Niego Komisji Ustawodawczej za opracowanie projektu ustawy, która ma umożliwić tysiącom emerytów odzyskanie świadczeń, zawieszonych na postawie niekonstytucyjnych przepisów.

Pozwalamy sobie przesłać do wiadomości Pana Senatora opinię ZG PZERII do rządowego projektu ustawy o wypłacie zawieszonych emerytur, którą w ramach konsultacji społecznych przekazaliśmy Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej.

Z wyrazami szacunku

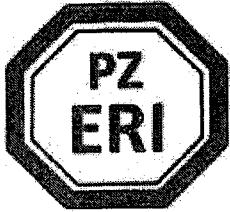
Sekretarz Generalny

/Elżbieta Ostrowska/

Przewodnicząca ZG

/Elżbieta Arciszewska/

Zał. 1



POLSKI ZWIĄZEK EMERYTÓW, RENCISTÓW I INWALIDÓW

00-024 Warszawa, Al. Jerozolimskie 30

Tel. /22/ 827-09-15, 827-36-42, 827-19-56, 827-05-39, 827-07-47

Tel./fax 827-18-36

www.pzeri.org

e-mail: zarzadglowny@pzeri.org

ZARZĄD GŁÓWNY

Nasz znak:Org.-1155/13

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2013. roku

Pan Władysław Kosiniak-Kamysz

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów przekazuje w załączeniu opinię o rządowym projekcie ustawy o wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu od dnia 1 października 2011 do dnia 21 listopada 2012.

Na wstępie należy podkreślić, że przygotowanie przez Rząd projektu w/w ustawy, umożliwiającej wypłatę niesłusznie wstrzymanych emerytur, stanowi akt sprawiedliwości, na który czeka niecierpliwie kilkadziesiąt tysięcy osób. Są to emeryci, którym zawieszono wypłatę świadczeń na podstawie przepisów, uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją RP. Orzeczenie TK, z dniem jego ogłoszenia, stanowiło podstawę podjęcia zawieszonych wypłat, jednak nie rozwiązało sprawy zwrotu zaległych świadczeń. Tysiące pokrzywdzonych osób zostało zmuszonych do wystąpienia na drogę postępowania sądowego, co narażało ich na dodatkowy stres i wydatki.

Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów już w styczniu br. wystosował apel do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie szybkich i skutecznych działań umożliwiających zrekompensowanie seniorom poniesionych strat. Wskazywaliśmy, że nie można przerzucać na obywateli skutków błędów, popełnionych przez ustawodawcę. Podkreślaliśmy, że negatywne skutki ustawy dotknęły emerytów, ludzi starszych, wymagających szczególnej opieki ze strony państwa.

Wyrażamy satysfakcję z faktu, że apel nasz – wyrażający odczucia i oczekiwania wielu tysięcy poszkodowanych seniorów – przyczynił się do powstania w/w ustawy rekompensacyjnej.

Przedstawiony do konsultacji projekt stwarza podstawę prawną dla wypłaty emerytur zawieszonych w okresie od 1 października 2011 do 21 listopada 2012, tzn. do dnia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w powyższej sprawie. Tym samym umożliwia minimalizację negatywnych skutków niekonstytucyjnej regulacji.

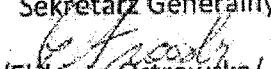
Należy jednak zwrócić uwagę, że w projekcie nie przewiduje się wypłaty odsetek od zawieszonych świadczeń, rekompensata nie jest zatem w pełni ekwiwalentna. Emeryci, którym przez ponad rok wstrzymano emerytury, mają prawo oczekiwać zwrotu całej należnej kwoty wraz z ustawowymi odsetkami za zwłokę. Jest to zgodne z elementarnym poczuciem sprawiedliwości. Argumenty uzasadniające brak wypłaty odsetek, przedstawione w uzasadnieniu do projektu, (domniemanie konstytucyjności przepisów do momentu wyroku TK) nie są przekonujące.

Warto zwrócić uwagę, że rozwiązanie przewidujące wypłatę odsetek od zawieszonych świadczeń przyjęto w senackim projekcie ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych (druk nr 408). Zgodnie z nim, *emeryt może złożyć wniosek o wypłatę świadczeń, wraz z odsetkami, za cały okres w którym były one zawieszane na podstawie niekonstytucyjnego przepisu*. Jest to rozwiązanie w zdecydowanie większym stopniu uwzględniające słuszny interes poszkodowanych świadczeniobiorców.

Zarząd Główny PZERiI opowiada się za uzupełnieniem rządowego projektu ustawy o zapis zobowiązujący do zwrotu zawieszonych emerytur wraz z odsetkami, tak jak przewiduje to projekt senacki.

Jednocześnie zwracamy uwagę, że przewidziany w ustawie roczny okres na złożenie wniosku do organu rentowego o wypłatę zawieszonych świadczeń może okazać się zbyt krótki, zwłaszcza wobec konieczności wycofania ewentualnego odwołania skierowanego do sądu. Należy też rozważyć, czy nie byłoby pożądane zobowiązanie organu rentowego do informowania emerytów o możliwości, trybie i terminach wystąpienia przez zainteresowanych z wnioskiem o wypłatę.

Ponadto informujemy, że do Zarządu Głównego PZERiI napływają liczne skargi emerytów, którzy nie zostali objęci przedmiotową regulacją. Są to osoby, które wystąpiły o ustalenie prawa do emerytury przed 8 stycznia 2009 roku, ale z różnych powodów nie zrealizowały wówczas uprawnień emerytalnych (nie pobierały świadczeń). Po zmianie przepisów w 2009 roku osoby te łączyły pracę zawodową z emeryturą do października 2011 roku, kiedy na mocy nowej ustawy ich świadczenia zostały zawieszane. Uważają oni, że ich sytuacja jest analogiczna jak emerytów, którzy przeszli na emerytury w 2009 roku, i że powinni ich objąć te same zasady rekompensaty. Tymczasem rządowy projekt ustawy rekompensacyjnej przewiduje wypłatę zawieszonych świadczeń wyłącznie osobom, które nabyły prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 do 31 grudnia 2010. Również projekt senacki podobnie zawęża katalog uprawnionych. Wynika to w dużej mierze z nieprecyzyjnych pojęć „prawo do emerytury” i „realizacja prawa do emerytury”. Osoby skarżące się czują się pokrzywdzone i uważają, że ich pominięcie w ustawie rekompensacyjnej jest wysoce niesprawiedliwe. Uważamy, że ich argumentacja zasługuje na rozpatrzenie. Pozwalamy sobie załączyć do niniejszego pisma kilka przykładowych wystąpień, które napłynęły do Związku w powyższej sprawie.

Sekretarz Generalny

/Elżbieta Ostrowska/

Przewodnicząca ZG

/Elżbieta Arciszewska/

Zał. plik.