

UZASADNIENIE

Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa ma na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. akt. K 2/12) orzekającego o niezgodności z art. 2 Konstytucji RP 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 zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy.

Zgodnie z treścią art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, 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 ją bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego.

Regulacja zawarta w art. 103a weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. i znalazła zastosowanie nie tylko do osób, które nabyły prawo do emerytury po tej dacie, ale też do emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury przed tym dniem. Takie rozwiązanie wprowadzał bowiem art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym począwszy od dnia 1 października 2011 r. prawo do emerytury przyznanej przed dniem 1 stycznia 2011 r. ulegało zawieszeniu. A zatem regulacją zawartą w art. 103a zostali objęci także emeryci, którzy nabyli prawo do emerytury przed dniem 1 stycznia 2011 r., a wobec uchylecia art. 103 ust. 2a ustawy o emeryturach i rentach z FUS – w okresie od dnia 8 stycznia 2009 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. mogli realizować to prawo. Osoby te mogły pobierać emeryturę bez konieczności rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą tylko do dnia 30 września 2011 r., czyli przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Jeżeli do tego dnia nie rozwiązały stosunku pracy, prawo do emerytury ulegało zawieszeniu na mocy art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Orzekając w tej sprawie, Trybunał Konstytucyjny wskazał na naruszenie zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady

demokratycznego państwa prawa. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał podkreślił, że obywatel podejmując „życiowe” decyzje powinien mieć możliwość czynienia tego z pełną świadomością przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych jej zachowań na gruncie obowiązującego prawa. Działanie jednostki powinno opierając się na przekonaniu o pewności i stabilności nie samych przepisów, lecz kształtowanych na ich podstawie stosunków prawnych, których decyduje się być stroną, bez obawy o arbitralne decyzje prawodawcy w tym zakresie.

Orzeczenie stwierdzające niezgodność określonego przepisu z Konstytucją wywiera skutki prawne od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, tj. w tym przypadku od dnia 22 listopada 2012 r., a więc na przyszłość. Utrata mocy obowiązującej nie oznacza unieważnienia istniejącego wcześniej stanu prawnego. A zatem, uznając za niewątpliwą perspektywny skutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., Zakład Ubezpieczeń Społecznych słusznie podjął wypłatę emerytur, zawieszonych na podstawie niekonstytucyjnej normy na bieżąco, tj. od dnia 22 listopada 2012 r.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w chwili obecnej brak jest przepisów stanowiących podstawę wypłaty emerytur zawieszonych w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r., a wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do grupy społecznej, w stosunku do której szczególna ochrona ze strony państwa jest zasadna, Rząd uznał za właściwe podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do minimalizacji negatywnych skutków działania niekonstytucyjnej regulacji.

Proponowane rozwiązania

W art. 1 projektowanej ustawy określono zakres przedmiotowy, którym jest wypłata emerytury, zawieszona na podstawie art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych w związku z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. Początkowa data tego okresu wynika bezspornie z uregulowań zawartych w art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, natomiast datą końcową do której przysługiwałaby wypłata zawieszona emerytury jest dzień poprzedzający ogłoszenie sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Krąg podmiotowy emerytów, którym przysługiwać będzie wypłata zawieszony emerytury określony został w **art. 2 projektu ustawy**. Z treści tego przepisu wynikają dwie kumulatywne przesłanki, od których spełnienia uzależniona będzie wypłata zawieszony emerytury. Pierwszą z tych przesłanek jest nabycie prawa do emerytury przed dniem 1 stycznia 2011 r., gdyż Trybunał Konstytucyjny w sentencji wyroku z dnia 13 listopada 2012 r. odwołał się do końcowej daty nabycia prawa do emerytury bez konieczności rozwiązania stosunku pracy, czym objął wszystkich emerytów którzy nabyli do niej prawo przed tym dniem. Drugą zaś przesłanką, od której uzależniona będzie wypłata zawieszony emerytury, jest kontynuowanie, po dniu 30 września 2011 r., zatrudnienia bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego emeryt wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury.

Z zakresu regulacji wyłączono osoby, którym na podstawie prawomocnego wyroku sądu została już ustalona wypłata zawieszony emerytury (**art. 3 projektu**).

Przedkładany projekt, w **art. 4**, reguluje także sposób obliczania kwoty zawieszony emerytury. Kwota ta ma stanowić sumę należnych emerytur, które podlegały zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. z uwzględnieniem ich waloryzacji oraz z odsetkami ustalonymi w wysokości odsetek ustawowych, określonej przepisami prawa cywilnego. Szczegółowe zasady wypłaty odsetek uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 lutego 1999 r. w sprawie w sprawie szczegółowych zasad wypłacania odsetek za opóźnienie w ustaleniu lub wypłacie świadczeń z ubezpieczeń społecznych.. (Dz. U. Nr 12, poz. 104).

Ponieważ 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 za który przysługuje wypłata zawieszony emerytury był to wiek 60 lat - kobieta, 65 lat - mężczyzna), w projekcie uregulowana została kwestia obliczenia kwoty zawieszony emerytury na zasadach wynikających z art. 104 tej ustawy (**art. 5 projektu**). Zgodnie z tym przepisem, emerytury przysługujące osobom, które nie ukończyły powszechnego wieku emerytalnego, podlegają zmniejszeniu lub zawieszeniu w przypadku osiągania przychodów w wysokości określonej tymi przepisami. W celu prawidłowego ustalenia kwoty zawieszony emerytury, a więc kwoty, jaką otrzymałyby te osoby, gdyby nie były objęte niekonstytucyjną regulacją wynikającą z art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS, konieczne jest rozliczenie tych emerytur za okres, którego

dotyczy ta wypłata.

W **art. 6** projektodawca uregulował zasadę ponownego ustalenia podstawy obliczenia emerytury przysługującej z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, przyznanej po dniu 31 grudnia 2012 r. osobom, którym wypłacono tzw. wcześniejszą emeryturę zawieszoną w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 1 b i 1c ustawy o emeryturach i rentach z FUS, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., ubezpieczonemu, który pobierał tzw. wcześniejszą emeryturę podstawę obliczenia emerytury przysługującej z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed obliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

W **art. 7 i 8 projektu** uregulowano kwestie postępowania przed organem rentowym w sprawie wypłaty zawieszanej emerytury

Stosownie do treści **art. 7** wypłata zawieszanej emerytury następuje na wniosek emeryta spełniającego warunki określone w art. 2 projektu, złożony w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie przepisów zawartych w projektowanej ustawie. W opinii projektodawcy okres 12 miesięcy jest wystarczająco długi, aby wszyscy emeryci, których obejmuje przedmiotowa regulacja, mogli z niej skorzystać.

Organ rentowy będzie miał obowiązek wydania decyzji w ciągu 60 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności, niezbędnej do wydania decyzji. Wydłużony, w stosunku do terminów określonych w przepisach ustawy o emeryturach i rentach z FUS, termin wydania decyzji o wypłacie zawieszanej emerytury, wynika z tego, iż projektodawca przewiduje, że większość wniosków o wypłatę wpłynie do organów rentowych w pierwszych dniach obowiązywania ustawy. Należy też wskazać, że dla organów rentowych ustalenie i wypłata tych emerytur będzie dodatkowym zadaniem, które będą zobowiązane zrealizować bez uszczerbku dla innych zadań. Przyjęcie priorytetu dla tych wypłat i ich realizacja w krótszym terminie, może spowodować opóźnienie w przyznawaniu emerytur i rent, co skutkowałoby wypłatą odsetek. Istotne również jest to, aby termin ten biegł od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji, bowiem część emerytur będzie mogła być wypłacona po ich wcześniejszym rozliczeniu, a z praktyki działania organów rentowych wynika, że w wielu przypadkach ustalenie prawidłowej kwoty przychodu wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Wprowadzenie powyższego terminu zminimalizuje więc ryzyko opóźnienia realizacji wypłaty tych emerytur, a tym

samym – ustalenia i wypłaty dodatkowych odsetek.

W **art. 8 projektu** uregulowana została sytuacja, w której wniosek o wypłatę złożyła osoba spełniająca warunki określone w art. 2 projektu, a która, przed dniem wejścia w życie przepisów skierowała do sądu odwołanie od decyzji organu rentowego odmawiającej wypłaty zawieszony emerytury. W tym przypadku organ rentowy, nie mając możliwości prowadzenia postępowania, powinien je zawiesić do czasu rozstrzygnięcia sprawy prawomocnym wyrokiem sądu. Podjęcie zawieszony postępowania byłoby możliwe w przypadku, gdy emeryt wycofa to odwołanie, co skutkować będzie wydaniem przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania. Prawomocne postanowienie sądu o umorzeniu postępowania stanowić więc będzie podstawę do podjęcia zawieszony postępowania.

Art. 9 projektu zawiera katalog przepisów ustaw oraz rozporządzeń wykonawczych, które znajdą odpowiednie zastosowanie w sprawach nieuregulowanych projektowaną ustawą.

Konsekwencją wypłaty emerytur zawieszonych w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. wraz z odsetkami jest uchylenie przepisów art. 194c-194h ustawy o emeryturach i rentach z FUS, które wprowadzały preferencyjne zasady ponownego ustalenia wysokości emerytury dla osób objętych regulacją wynikająca z art. 28 ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych. (**art. 10 projektu**) W przypadku wejścia w życie ustawy przewidującej adekwatny mechanizm prawny niwelujący negatywne skutki obowiązywania niekonstytucyjnej regulacji, pozostawienie w mocy przepisów art. 194c-194h ustawy o emeryturach i rentach z FUS prowadziłyby do nieuprawnionego z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości uprzywilejowania tej grupy emerytów.

Zgodność projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Notyfikacja

Projektowana regulacja nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Udostępnienie projektu

Projektowana ustawa została udostępniona wszystkim zainteresowanym podmiotom w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. 169, poz. 1414, z późn. zm.). Żaden podmiot w trybie przewidzianym w tej ustawie nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem.

Projektowana ustawa została udostępniona także w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z § 11a uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa:

Rozwiązania przedstawione w ustawie będą miały wpływ na:

- 1) Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- 2) Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- 3) ubezpieczonych,
- 4) budżet państwa.

2. Wyniki prowadzonych konsultacji:

W ramach konsultacji społecznych projekt został przekazany do zaopiniowania Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność", Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Zarządowi Głównemu Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Związkowi Pracodawców, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Rzemiosła Polskiego oraz Krajowej Izbie Gospodarczej.

Komisja Krajowej NSZZ "Solidarność", Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych oraz Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów

podnosiły, iż przedstawiony projekt nie przewiduje naprawienia w całości szkód wyrządzonych przez niekonstytucyjną regulację oraz że naprawienie szkody wyrządzonej w wyniku tzw. bezprawia legislacyjnego powinno obejmować także obowiązek wypłaty ustawowych odsetek od kwot niewypłaconych w terminie emerytur. Uwaga ta została uwzględniona w treści projektu.

Wyżej wskazani partnerzy społeczni podnosili również, że krąg podmiotowy projektowanej ustawy powinien obejmować wszystkie osoby, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., argumentując, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., zgodnie z sentencją, odnosi się do wszystkich emerytów, którzy nabyli prawo do emerytury przed tą datą. Uwaga ta została także uwzględniona w treści projektu.

Ponadto, Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów zwrócił uwagę, że przewidywany w ustawie roczny okres na złożenie wniosku do organu rentowego o wypłatę zawieszonoego świadczenia może okazać się zbyt krótki wobec konieczności wycofania odwołania z sądu. Uwagi tej nie uwzględniono, gdyż złożenie do sądu, przed dniem wejścia w życie projektowanej regulacji, odwołania od decyzji organu rentowego odmawiającej wypłaty zawieszonoj emerytury i trwające postępowanie sądowe nie stanowi żadnej przeszkody w złożeniu wniosku o wypłatę zawieszonoj emerytury na podstawie przepisów zawartych w projektowanej regulacji.

Krajowa Izba Gospodarcza uznała proponowane rozwiązania za konieczne i niezbędne, podkreślając jednocześnie potrzebę dokonania zmian w systemie stanowienia prawa dotyczących przygotowywania pogłębionych analiz w zakresie zgodności projektów ustaw z Konstytucją RP.

Związek Rzemiosła Polskiego oraz Porozumienie Zielonogórskie Federacji Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia nie zgłosiło zastrzeżeń do projektu. Pozostałe podmioty do których przedmiotowy projekt został wysłany nie przedstawiły swych stanowisk.

3. Wpływ na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego:

Projektowane zmiany zakładają wypłatę zawieszonoj emerytur w okresie od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r. w wyniku nierozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą w związku z przejściem na emeryturę.

Według informacji ZUS przeciętna miesięczna liczba świadczeń wstrzymanych

z tytułu nierozwiązania stosunku pracy wynosiła 23 tys. Ogólna kwotę niewypłaconych w tym okresie świadczeń szacuje się na ok. 826 mln zł.

Szacunkowa kwota niewypłaconych świadczeń z uwzględnieniem waloryzacji i odsetek wyniosłaby ok. 989 mln zł. O tyle zwiększą się więc wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w 2013 r. oraz o tyle ewentualnie wzrośnie konieczność dofinansowania FUS z budżetu państwa. Projektowane zmiany nie mają wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz na sytuację i rozwój regionalny:

Proponowane rozwiązania nie będą miały wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw ani na sytuację i rozwój regionalny.

5. Wpływ na gospodarstwa domowe:

Proponowane rozwiązania będą miały wpływ na sytuację gospodarstw domowych emerytów, którzy nie rozwiązali stosunku pracy, a którym organ rentowy zawiesił prawo do emerytury na podstawie normy uznanej za niekonstytucyjną.