



Warszawa, dnia 26 listopada 2010 r.

DDS/6110/11.10/PR

SEKRETARIAT SZCZEGÓLNY  
WPLYNĘŁO  
dnia 02.12.2010 r.

.....  
(podpis)

Pan  
Lech Czapla  
Szef Kancelarii Sejmu

*panowie Panie Dygnityści,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 listopada 2010 r., nr GMS – WP – 183 – 198/10, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przesyłają, w załączeniu, swoje stanowisko do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.

*Z wyrazami szacunku*

Prezydent  
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

*Andrzej Malinowski*  
Andrzej Malinowski

**Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw**

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw ma na celu:

1. Obniżenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi.
2. Obniżenie deficytu sektora finansów publicznych poprzez wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej.
3. Wzmocnienie norm ostrożnościowych w budżecie państwa.

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiają swoje uwagi do przedłożonego projektu.

Zgodnie z opiniowanym dokumentem przyjmowane przez Radę Ministrów projekty ustaw, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, mają określać maksymalny limit tych wydatków, wyrażony kwotowo, na okres 10 lat obowiązywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku. Jest to dobre rozwiązanie. Będzie miało charakter dyscyplinujący w odniesieniu do wydatkowania pieniędzy publicznych. Tym bardziej, że opiniowany projekt przewiduje także wprowadzenie mechanizmów korygujących, które będą stosowane w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok poziomu skutków finansowych. Popieramy rozwiązanie zgodnie z którym wejście w życie przepisów wykonawczych nie będzie mogło skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawany jest przepis. Te wszystkie mechanizmy będą stosowane tylko w stosunku do rządowych projektów ustaw. Trzeba pamiętać, że wprowadzane w życie są także projekty poselskie, senackie, prezydenckie oraz obywatelskie. Takich ustaw, które również mogą mieć wydatkowe skutki dla budżetu państwa, projektowane zasady nie będą obowiązywać.

Zobowiązanie agencji wykonawczych, NFZ – u oraz państwowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych przepisów w celu wykonania zadań publicznych do lokowania wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów jest maskowaniem rzeczywistego stanu finansów publicznych. Podmioty te powinny mieć swobodę w deponowaniu wolnych środków – większe możliwości uzyskiwania dodatkowych przychodów.

Co do zasady popieramy proponowane wzmocnienie procedur ostrożnościowych. Negatywnie oceniamy jednak dodanie lit. f w pkt 2 ust. 1 art. 86 ustawy – w przypadku przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego dotacja dla PFRON, na dofinansowanie wynagrodzeń osób niepełnosprawnych wynosiłaby nie co najmniej środków zaplanowanych na realizację tego zadania na dany rok, lecz maksymalnie 30%. W świetle ostatniej nowelizacji ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych mogłoby to praktycznie zastopować system dopłat do wynagrodzeń osób niepełnosprawnych. Miałyby to daleko idące negatywne skutki zarówno dla niepełnosprawnych pracowników, jak i ich pracodawców.

Zgodnie z projektowanym art. 112a kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie będzie mogła być większa, niż kwota środków przeznaczonych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie inflacji powiększonej o 1 punkt procentowy. Zasada ta będzie dotyczyć tylko wydatków niesztucznych, tj. tylko ok. 25% wydatków budżetu i obowiązywać do czasu zdjęcia z Polski procedury nadmiernego deficytu. Dlatego, efekt w postaci ograniczenia wzrostu wydatków budżetu będzie ograniczony. Potrzebne jest pilne przedstawienie ścieżki ograniczenia wydatków prawnie zdeterminowanych, które wciąż będą decydować o ostatecznym kształcie budżetu i całkowitym poziomie wydatków. Bez takich działań nie może być mowy o stabilizacji finansów publicznych. Nie widzimy także uzasadnienia dla faktu, że opiniowany mechanizm będzie stosowany tylko w okresie nałożenia na Polskę procedury nadmiernego deficytu. Poziom zadłużenia Polski osiągnął takie rozmiary, że wszelkie mechanizmy oszczędnościowe powinny być stosowane, aż do momentu gdy osiągniemy trwałą stabilizację finansów publicznych. Zdjęcie procedury nadmiernego deficytu nie jest równoznaczne z tym, że finanse publiczne danego kraju są stabilne. Dowodzi tego fakt, że Polska była objęta procedurą nadmiernego deficytu w latach 2004 – 2008. Następnie został zdjęty, a zadłużenie nadal wzrastało, co spowodowało ponowne objęcie naszego kraju wspomnianą procedurą.

Negatywnie oceniamy projektowane zmiany w ustawie o podatku dochodowym od towarów i usług. Propozycja dalszego podnoszenia stawek podatku VAT w przypadku przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego to wprowadzenie mechanizmu, który dałby efekt krótkoterminowy, a w dłuższym okresie zdławiłby wzrost gospodarczy. Bez niego finanse publiczne nie odzyskają równowagi. W miejsce takich rozwiązań potrzebne są bardziej zdecydowane działania po stronie wydatkowej budżetu.



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA III - 021- 163/10**

Warszawa, dnia 1 grudnia 2010 r.

SEKRETARIAT KEDPA &  
WPŁYMEKO  
dnia 02.12.2010 260  
(podpis)

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 listopada 2010 r., GMS-WP-183-198/10 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do  **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
**Stanisław DĄBROWSKI**



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

Warszawa, dnia 30 listopada 2010 r.

BSA III-021-163/10

**U w a g i**  
**do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy**  
**o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw**  
**(druk nr 3576)**

Rządowy projekt wprowadza m. in. zmiany w ustawie z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 ze zm.).

Proponowana zmiana polega na dodaniu do ustawy przepisu art. 103a.

Treścią tego przepisu jest zawieszenie prawa do emerytury bez względu na wysokość uzyskiwanego przez emeryta przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy.

Mimo akceptacji dla *ratio legis* proponowanej zmiany należy mieć zastrzeżenia do sformułowania przepisu art. 103a. Zastrzeżenia wynikają z następującej argumentacji.

I. Świadczenia z ubezpieczenia społecznego (zasilek chorobowy, renta inwalidzka, renta rodzinna) przysługują w razie zajścia określonej przez przepisy sytuacji życiowej ubezpieczonego (np. czasowej niezdolności do pracy, inwalidztwa, utraty żywiciela). Te sytuacje życiowe to dla ubezpieczeń społecznych zdarzenia ubezpieczeniowe albo ryzyko.

Zajście danego ryzyka oznacza, że jeżeli ubezpieczony spełnił warunki nabycia prawa do danego świadczenia, to instytucja ubezpieczeniowa (ZUS) będzie mu je wypłacała. O ile jednak ustawodawca jest dość konsekwentny w określeniu treści wymienionych wyżej ryzyk, o tyle w odniesieniu do ryzyka emerytalnego nie może się zdecydować, w jakiej sytuacji życiowej ubezpieczonego ma przysługiwać emerytura.

Teoretycznie są dwie możliwości określenia treści tego ryzyka, tj.

- albo jako osiągnięcie określonego przez ustawę wieku zwanego emerytalnym,

- albo jako prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku emerytalnego.

Przyjęcie pierwszej koncepcji ma te skutki, że nie można stosować instytucji zawieszenia prawa do emerytury w razie kontynuowania przez emeryta zatrudnienia. Instytucja zawieszania prawa ma zastosowanie, gdy ryzyko przestaje zachodzić. Ryzyko pojmowane jako określony wiek emerytalny nigdy nie przestanie zachodzić (nigdy nie będzie się miało mniej lat niż wymagany wiek emerytalny).

Konstrukcja prawna ryzyka emerytalnego, rozumianego jako samo osiągnięcie wieku (warunkiem nabycia prawa jest wówczas ewentualnie tylko staż ubezpieczeniowy) nie występuje w ubezpieczeniu społecznym. Świadczenie ze środków społecznych (emeryturę) przyznaje się nie z tytułu dożycia określonego wieku (jako dodatek do wynagrodzenia za pracę), ale za odejście z rynku pracy po osiągnięciu określonego wieku (tj. za rezygnację z wynagrodzenia za pracę). Inaczej mówiąc, treścią ryzyka emerytalnego jest prawo do zaprzestania pracy, a osiągnięcie wieku i stażu są warunkami nabycia prawa do emerytury. Przy tej koncepcji możliwe jest stosowanie konstrukcji zawieszenia prawa do emerytury, bo tak rozumiane ryzyko może przestać zachodzić w sytuacji, kiedy emeryt wróci na rynek pracy tj. podejmie zatrudnienie (zob. Inetta Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Lexis Nexis Wyd. 2010 r.).

Polski ustawodawca konstrukcję ryzyka emerytalnego jako prawo do zaprzestania pracy stosował na gruncie ustaw emerytalnych obowiązujących do 31 grudnia 1998 r. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy z 17 grudnia 1998 r. ustawodawca już kilkakrotnie zmieniał poglądy w tej kwestii. I tak od 1 stycznia 1999 r. do 1 lipca 2000 r. ryzykiem było osiągnięcie wieku. Od 1 lipca 2000 r. do 8 stycznia 2009 r. treścią ryzyka było prawo do zaprzestania pracy, a od 8 stycznia 2009 r. – osiągnięcie wieku emerytalnego. Od 1 stycznia 2011 r. zgodnie z proponowaną zmianą przepisów będzie nim prawo do zaprzestania pracy.

Zmianę treści ryzyka osiągnię się przez dodanie art. 103a, do którego merytorycznej treści nie można mieć zastrzeżeń, ale zastrzeżenia są co do sformułowania.

Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem zawieszenia prawa zarówno do określenia sytuacji, w której ryzyko jeszcze nie zaszło (nie został rozwiązany stosunek pracy) jak i do sytuacji w której ryzyko zaszło (stosunek pracy został rozwiązany), ale nastąpił powrót na rynek pracy (czyli doszło do zawieszenia trwania ryzyka).

W pierwszej sytuacji zawieszona zostaje realizacja nabytego (ex lege) prawa z powodu niezajścia ryzyka, a w drugiej - w wyniku stosowania reguł zbiegu emerytury i dodatkowego zarobku.

Przepis konstruujący treść ryzyka powinien więc posługiwać się zwrotem „realizację nabytego prawa zawiesza się ...”, natomiast przepisy regulujące zbieg prawa do emerytury i zarobku powinny używać określenia „wypłatę świadczenia zawiesza się ....”.

II. Instytucja zawieszenia wypłaty emerytury jest instrumentem, który państwo może wykorzystywać jako regulator rynku pracy (jak przebiegało to w naszym prawie – zob. szczegółowo Inetta Jędrasik-Jankowska, Pojęcie i konstrukcja ubezpieczenia społecznego, wyd. 2009 r., str. 179 – 185).

Zawieszenie może być stosowane wyłącznie przy treści ryzyka emerytalnego pojmowanego jako prawo do zaprzestania pracy po osiągnięciu określonego wieku (i stażu), bo tylko przy tej treści ryzyka może ono (chwilowo) przestać zachodzić, co spowoduje konieczność wstrzymania wypłaty świadczenia.

Zawieszenie wypłaty świadczenia jest więc skutkiem zawieszenia realizacji ryzyka ubezpieczeniowego. Ryzyko należy zaś odróżniać od warunków nabycia prawa, które raz spełnione nigdy nie przestaną zachodzić.

Za kryterium powrotu na rynek pracy uznaje się określoną w ustawie wysokość osiągniętych przez emeryta zarobków. Przy niższych zarobkach niż określone ustawodawca przyjmuje fikcję prawną, że powrót na rynek nie nastąpił (ryzyko trwa nadal).

Polski ustawodawca możliwość łączenia emerytury z zarobkami uzależnia od faktu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i wysokości osiągniętych zarobków. Inaczej mówiąc nie stosuje się zasady wstrzymania wypłaty świadczenia w odniesieniu do osób, które osiągnęły powszechny wiek emerytalny oraz do osób, które nie osiągnęły tego wieku jeżeli ich przychód nie przekracza 70 % przeciętnego wynagrodzenia. Wyższy przychód osiągnięty przez osoby które nie osiągnęły powszechnego wieku emerytalnego, powoduje częściowe lub całkowite wstrzymanie wypłaty emerytury.

III. Wyżej wymienione reguły i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego nie zawsze są prawidłowo używane przez ustawodawcę, co prowadzi do różnego rodzaju trudności w stosowaniu prawa.

Wyrazem nieprzestrzegania tych reguł jest zamieszczenie w omawianym projekcie ustawy art. 26, z którego wynika konieczność zastosowania projektowanego art. 103a także do osób, które już nabyły prawo do emerytury w okresie od 9 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. Na podstawie art. 26 prawo do emerytury tych osób ustaje, jeżeli nie rozwiążą stosunku pracy do 1 października 2011 r.

Ta konstrukcja oznacza, że osoby, które już raz nabyły prawo do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku muszą teraz poddać się nowej treści ryzyka. Inaczej mówiąc już nabyte (i zrealizowane) prawo trzeba będzie zrealizować na nowo.

Takie zachowanie ustawodawcy należy ocenić jako odebranie praw nabytych. A zatem prawo nabyte w określonym stanie prawnym (zgodnie z obowiązującą wówczas treścią ryzyka) nie może zostać odebrane tylko dlatego, że ustawodawca doszedł do wniosku, że poprzednia treść ryzyka była błędem i chce go teraz z mocą wsteczną naprawić.

### **Reasumując:**

- 1) Prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego nabywa się *ex lege* po spełnieniu się warunków (z reguły wieku i stażu).
- 2) Realizacja nabytego prawa może nastąpić po zejściu ryzyka (rozwiązanie stosunku pracy).
- 3) Obecnie w naszym systemie prawnym treścią ryzyka jest osiągnięcie wieku emerytalnego (a warunkiem ewentualnie staż pracy).
- 4) Wprowadzenie proponowanego przepisu (art. 103 a) oznaczać będzie, że treścią ryzyka, będzie prawo do zaprzestania pracy (rozwiązania stosunku pracy), a wiek (i ewentualnie staż) warunkiem nabycia prawa.
- 5) Prawidłowo sformułowany przepis powinien brzmieć:

Art. 100a: „Realizacja nabytego na podstawie art. 24 – 27a prawa do emerytury może nastąpić po uprzednim rozwiązaniu stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał pracę bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku o emeryturę.”

Należy podkreślić, że niezbędne jest użycie określenia „przed dniem złożenia wniosku”, a nie „przed dniem nabycia prawa” bowiem datę realizacji nabytego prawa należy odróżnić od daty nabycia prawa do emerytury. Prawo do emerytury nabywa się bowiem *ex lege* (z mocy prawa) w chwili spełnienia przez zainteresowanego wymaganych warunków (osiągnięcie wieku i stażu), a realizuje po zejściu ryzyka (rozwiązaniu stosunku pracy).

Rozdzielenie pojęć ryzyka i warunków ma to znaczenie, że ubezpieczony nie musi realizować nabytego prawa zaraz po spełnieniu warunków w obawie np. przed późniejszą zmianą treści ryzyka albo warunków nabycia prawa. Inaczej mówiąc, późniejsze np. podwyższenie wieku lub stażu nie ma już wpływu na prawo do emerytury osób, które te warunki już spełniły chociaż nierozwiązały stosunku pracy.

Taka konstrukcja prawna jest czynnikiem zachęcającym do odwlekania momentu przejścia na emeryturę, podczas gdy koncepcja wieku jak najbardziej zachęca do szybkiej realizacji nabytego prawa (brak teoretycznego uzasadnienia do zawieszania prawa w razie osiągnięcia zarobków).



- 6) Emeryt może powrócić na rynek pracy i wtedy jego świadczenie podlega zawieszeniu (na ustalonych zasadach).
- 7) Ustawodawca powinien rozdzielać sytuację realizacji ryzyka i zawieszenia wypłaty świadczeń. Postępowanie się pojęciem zawieszenia w obu sytuacjach prowadzi do nieporozumień. Przykładem może być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2006 r. (sygn. akt SK 45/04, Dz. U. z 2006 r., Nr 25, poz. 192) dot. art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej (będącego poprzednikiem art. 103a ale umiejscowionym w rozdziale „zawieszenie lub zmniejszenie świadczeń”, w którym Trybunał zinterpretował ten przepis nie jako zmieniający treść ryzyka, ale jako określający zasady łączenia emerytury z zarobkiem (co nie korzysta z ochrony praw nabytych) i uznał, że art. 103 ust. 2a nie narusza konstytucyjnych zasad, a w szczególności zasady ochrony praw nabytych.
- 8) Przepis art. 26 projektu ocenianej ustawy nakazujący nową (mniej korzystną) treść ryzyka zastosować do osób, które już raz zrealizowały swoje prawo i ponownie je zrealizować, narusza wszelkie możliwe zasady prawa ubezpieczeniowego i konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych i powinien zostać usunięty z projektu.
- 9) Niezależnie od argumentów natury prawnej należy też zauważyć, że błędem popełnionym przez ustawodawcę nie powinny być obciążane osoby, które w dobrej wierze wystąpiły o emeryturę w latach 2009 – 2010. W konsekwencji wyliczona została emerytura wg kwoty bazowej na dzień przejścia na emeryturę. Gdyby przejście na emeryturę bez rozwiązania stosunku pracy nie było możliwe osoby te rozwiązując stosunek pracy później (np. nauczyciel akademicki, który z reguły pozostaje w stosunku pracy do 65 roku życia, a profesorowie do 70 roku życia) miałyby emeryturę wyliczoną wg wyższej kwoty bazowej zarówno w odniesieniu do kwoty stałej jak i podstawy wymiaru. Kwota świadczenia byłaby niewątpliwie wyższa.