

Emerytura pomostowa: usunięcie warunku rozwiązania stosunku pracy jako przykład niewłaściwej recepcji konstrukcji prawnej

Bridging pension: removal of the condition of termination of employment relationship as an example of improper reception of the legal construction

Streszczenie

Autor omawia przyczyny i skutki zniesienia z dniem 20 kwietnia 2022 r. rozwiązania stosunku pracy jako warunku nabycia prawa do emerytury pomostowej i zastąpienie go konstrukcją zawieszenia prawa do emerytury, znaną z emerytury powszechnej. Wskazuje na zmianę, która przypadkowo pozbawiła rekompensaty część zainteresowanych, a w odniesieniu do emerytury pomostowej nie doprowadziła do istotnej poprawy sytuacji osób, które chcą z niej skorzystać. Na tym tle proponuje możliwe do zastosowania rozwiązania oraz formułuje wymogi, które w przyszłości powinien uwzględnić ustawodawca dokonując recepcji konstrukcji prawnych.

Słowa kluczowe

emerytura pomostowa, emerytura, proces legislacyjny, rekompensata

JEL: K39

Uwagi wprowadzające

Wśród warunków otrzymania emerytury pomostowej rozwiązanie stosunku pracy było przesłanką krytykowaną dość szeroko¹. Powodem krytyki były powtarzające się sytuacje, w których potencjalny beneficjent zakończywszy stosunek pracy dowiadywał się, że nie nabył prawa do emerytury pomostowej, zwłaszcza ze względu brak udowodnienia 15-letniego stażu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Od 20 kwietnia 2022 r.² prawo do emerytury pomostowej przysługuje

Abstract

In the paper I analyse the reasons for and effects of the removal effective April 20, 2022 of the termination of the employment relationship as a condition for acquiring the right to a bridge pension and its replacement with the construction of suspension of the right to an old-age pension, known from the general pension. The deliberations lead to a conclusion about a lack of sufficient reflection on the change, which has accidentally deprived some of the interested parties an entitlement to compensation, and in relation to the bridge pension has not led to any significant improvement in the situation of the interested parties. Next, I indicate solutions that could be applied and formulate requirements that should be taken into account by the legislator in the future when adopting legal constructions.

Keywords

bridging pension, pension, legislation, compensation

niezależnie od przerwania zatrudnienia, choć wzorem rozwiązań z ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³ do czasu rozwiązania stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą emerytura pomostowa jest zawieszona (art. 17 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych⁴ w zw. z art. 103a ustawy emerytalnej).

Niniejszy artykuł ma na celu zweryfikowanie hipotezy, że ustawodawca wybrał rozwiązanie nieoptymalne — w rzeczywistości nieprowadzące do jakościowej poprawy sytuacji osób zainteresowanych emeryturą pomostową, które dodatkowo wywołało znaczne i niekorzystne skut-

ki dla wielu zainteresowanych rekompensatą. Posługując się metodą dogmatycznoprawną, w pierwszej kolejności wskażę powody dokonania nowelizacji oraz efekt zmian z perspektywy rozwiązywania problemów ją uzasadniających. Następnie zaproponuję działania, które w mojej opinii skuteczniej chroniłyby interes osób wykonujących przez lata pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

„Praca szczególna” w polskim systemie zabezpieczenia społecznego

Reforma z 1999 r. oprócz zmiany formuły wymiaru emerytury miała na celu odejście od możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę⁵. Realizacja tego celu wymagała między innymi zmiany modelu ochrony pracy w szczególnych warunkach oraz o szczególnym charakterze (dalej również jako: „praca szczególna”). Przed reformą osoby, których praca w świetle przepisów była uznawana za szczególną, miały możliwość nabycia prawa do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego i skorzystania zarówno z emerytury w niższym wieku emerytalnym (Jędrasik-Jankowska, 2019), jak i z emerytur właściwych wybranym zawodom, np. nauczyciele, górnicy, kolejarze. Szerokie możliwości szybszej dezaktywacji zawodowej docelowo miały zostać zastąpione systemem akcentującym przede wszystkim poprawę warunków wykonywania pracy szczególnej oraz nowoczesnym systemem kształcenia ustawicznego. W ciągu kilku lat od wejścia w życie reformy na stałe odstąpiono od tego założenia w przypadku górników (praca w szczególnych warunkach)⁶ oraz funkcjonariuszy służb mundurowych (praca odpowiadająca definicji pracy o szczególnym charakterze). Ponadto ze względu na brak opracowania przez ministra właściwego do spraw pracy strategii sektorowej — adresowanej do osób wykonujących przez co najmniej 15 lat prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze⁷ — nie jest pewne, czy i w jakim stopniu zapowiadany model zostanie zrealizowany.

W pierwszym okresie po reformie pozostawiono możliwość nabywania wcześniejszych uprawnień emerytalnych na dotychczasowych zasadach. Ten etap pierwotnie miał trwać do końca 2006 r., lecz ostatecznie zakończył się wraz z upływem 2008 r. (por. ewolucja art. 46 ustawy emerytalnej). Przedłużenie takiej możliwości było powiązane z niezakończeniem prac nad emeryturami pomostowymi, zapowiedzianymi w art. 24 ust. 2 ustawy emerytalnej. Emerytury pomostowe można nabywać od początku 2009 r., podobnie jak wprowadzone w tej samej ustawie rekompensaty.

Emerytura pomostowa została oparta na konstrukcji świadczenia przedemerytalnego, co jest korzystne dla beneficjentów nabywających następnie prawo do emerytury powszechnej, obliczanej w formule zdefiniowanej składki. Jest ona świadczeniem przysługującym nie dłużej niż do osiągnięcia wieku emerytalnego i jest ściśle powiązana z ubezpieczeniem emerytalnym zarówno w od-

niesieniu do warunków nabycia jak i sposobu jego obliczania. Nie jest jednak świadczeniem z ubezpieczenia społecznego, lecz ma charakter zaopatrzeniowy, będąc finansowaną z funduszu celowego — Funduszu Emerytur Pomostowych⁸. Dzięki takim rozwiązaniom beneficjent, realizując prawo do emerytury pomostowej, nie rozpoczyna przedwcześnie korzystania ze swoich uprawnień emerytalnych, przez co jego „aktywa” emerytalne są nadal waloryzowane, zaś stan konta i subkonta nie jest pomniejszany o wartość wypłaconych emerytur pomostowych. Nabycie uprawnienia jest determinowane przede wszystkim wykonywaniem przez pracownika, co do zasady przez 15 lat, pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Ponadto między innymi niezbędne jest wypracowanie 20/25 lat okresów składkowych i nieskładkowych, a także osiągnięcie wieku 55/60 lat (art. 4 pkt 2–5 ustawy o emeryturach pomostowych). Wygaszany charakter prawa do emerytury pomostowej wynika natomiast z warunku wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed dniem 1 stycznia 1999 r. (art. 4 pkt 6 ustawy o emeryturach pomostowych). Do 20 kwietnia 2022 r. emerytura pomostowa przysługiwała wyłącznie pracownikom, którzy rozwiązyali stosunek pracy (zob. między innymi obowiązujący do tej daty art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych).

Emerytura pomostowa stanowi kontynuację poprzednio istniejących świadczeń z tytułu wcześniejszej dezaktywacji, zaś w stosunku do rekompensaty analogii można się doszukiwać np. w konstrukcji tzw. przeliczników stażu do wymiaru świadczenia (por. art. 51 i 52 ustawy emerytalnej). Jeśli zatem uprawnieni do rekompensaty nie mogą wcześniej zakończyć aktywności zawodowej, to ich uprawnienie polega na dożywotnim zwiększeniu emerytury powszechnej poprzez zastosowanie dodatku do kapitału początkowego (zob. art. 23 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych). Wartość rekompensaty jest powiązana z okresami składkowymi i nieskładkowymi, stażem pracy w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze oraz wiekiem, ustalonymi na ostatni dzień 2008 r. Dla przykładu opisanego na stronie ZUS obliczenie rekompensaty pozwoliłoby zwiększyć kapitał początkowy ubezpieczonego o dodatkowe 30%⁹. Pozytywną przesłanką nabycia prawa do rekompensaty jest legitymowanie się 15-letnim stażem pracy szczególnej w rozumieniu przepisów sprzed 2009 r. (zob. art. 21 ust. 1 ustawy emerytalnej). Negatywną przesłanką jest natomiast możliwość nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (zob. art. 21 ust. 2 ustawy o emeryturach pomostowych). Rekompensata ma charakter subsydiarny nie tylko względem emerytur w niższym wieku, ale również względem emerytury pomostowej. Subsydiarność w tym przypadku ma bezwzględny charakter — nabycie prawa do któregośkolwiek z tych świadczeń oznacza brak prawa do rekompensaty (zob. art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych).

Potrzeba dokonania zmiany

Uzasadniając usunięcie rozwiązania stosunku pracy jako przesłanki nabycia prawa do emerytury pomostowej, stwierdzono, że problem jej dotyczący zgłaszano ówczesnemu ministerstwu już w 2011 r., postulując wprowadzenie możliwości weryfikacji spełnienia przesłanki okresu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze przed rozwiązaniem stosunku pracy. W efekcie interwencji ministerstwa oraz władz ZUS z 2011 i 2020 r. organ rentowy w razie nierozwiązania stosunku pracy przez wnioskującego miał badać i informować również w przedmiocie spełnienia pozostałych przesłanek¹⁰.

Korekta procedury okazała się jednak niewystarczająca, co stwierdzono w dalszej części uzasadnienia projektu ustawy. Warto wspomnieć, że w pierwotnym projekcie uzasadnienia wskazywano, iż do ministerstwa zaczęły wpływać „coraz liczniejsze” sygnały o tym, że wskazane rozwiązanie „zawodzi”, a przypadki zamiany pierwotnych ustaleń co do spełnienia warunku stażu szczególne są „częste”¹¹. W uzasadnieniu złożonym w Sejmie projektodawca złagodził swoje stanowisko przez zmianę zwrotu „coraz liczniejsze” na „nadal wpływały”, wyrażenia „zawodzi” na „nie zawsze się sprawdza” oraz rezygnację z wyrażenia „często”¹². Wobec tego można stwierdzić, że w uzasadnieniu złożonego projektu zrezygnowano z formułowanych wcześniej twierdzeń o konieczności interwencji legislacyjnej z powodu narastania problemu, zawodności zastosowanego rozwiązania i częstego wycofywania się Zakładu z pierwotnych rozstrzygnięć. Można przypuszczać, że powodem opisywanej zmiany była akceptacja stanowiska ZUS złożonego na etapie opiniowania projektu¹³. Podniesiono, że problem braku weryfikacji przez Zakład wszystkich przesłanek nabycia prawa występował w przeszłości, zaś przypadki zmiany pierwotnego stanowiska organu w kwestii spełnienia przesłanek stażowych dotyczą nielicznej grupy spraw. Można przypuszczać, że pełna akceptacja stanowiska reprezentowanego przez ZUS oznaczałoby, iż dla rozwiązania wskazanego problemu wystarczające byłoby poświęcenie uwagi owej „nielicznej grupie spraw”, w których po pierwotnym potwierdzeniu spełnienia warunków organ następnie odmawiał przyznania świadczenia. Konsekwentnie należałoby zatem zrezygnować ze zmian legislacyjnych na rzecz udoskonalania procesów wewnętrznych organu, prowadzących do redukcji „nielicznej grupy spraw” do jednostkowych przypadków i w dalszej perspektywie ich zaniku. W dalszej części uzasadnienia projektodawca nie podzielił tak optymistycznej oceny sytuacji dokonanej przez organ. Powołując się na ustalenia Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego, projektodawca przyjął, że problemy związane z przesłanką rozwiązania stosunku pracy nadal występują¹⁴.

Można zatem podsumować, że potrzeba usunięcia warunku rozwiązania stosunku pracy została uzasadniona dwoma argumentami. Pierwszy dotyczy umożliwienia za-

interesowanemu weryfikacji spełnienia warunków nabycia prawa jeszcze przed zakończeniem dotychczasowej pracy. Drugi to zapewnienie wypowiedzi organu rentowego waloru stabilności i ograniczenie sytuacji, w których w postępowaniu prowadzonym po rozwiązaniu stosunku pracy organ zmieni stanowisko — zwłaszcza w kwestii warunków stażu.

Skutki zmiany: możliwość weryfikacji warunku stażu

Po zmianie pracownik kontynuujący zatrudnienie uzyska decyzję w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej. W odróżnieniu od stanu sprzed zmiany taka decyzja nie musi być decyzją odmowną. Organ oceni spełnienie przesłanek warunkujących prawo do emerytury pomostowej, a jeżeli rozstrzygnięcie nie będzie satysfakcjonujące dla pracownika, będzie mógł odwołać się od takiej decyzji do sądu (art. 25 ust. 2 ustawy o emeryturze pomostowej). Należy jednak podkreślić, że jeszcze przed zmianą istniała możliwość odwołania się od decyzji do sądu — nawet w razie akceptacji istoty rozstrzygnięcia (wobec kontynuowania zatrudnienia decyzja w swojej istocie jest prawidłowa). Wszak odwołanie może dotyczyć również części decyzji, np. motywów organu w kwestii spełnienia spornych warunków, zaś uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji administracyjnej jest jej immanentną częścią (art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.¹⁵). Ograniczanie przez organ swojej wypowiedzi w kwestii emerytury pomostowej wyłącznie do zbadania przesłanki dyskontynuacji zatrudnienia nie było prawidłowe już przed zmianą, a owa nieprawidłowość nie wynikała li tylko ze wskazanych wyżej interwencji w 2011 i 2020 roku. Ustawowy obowiązek dokonania oceny wszystkich przesłanek jest związany z normą, zgodnie z którą prowadząc postępowanie o emeryturę pomostową organ rentowy stosuje przepisy k.p.a., chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 124 ustawy emerytalnej w zw. z 28 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych). Kodeks postępowania administracyjnego jednoznacznie nakazuje organom podjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.) oraz należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 9 k.p.a.). Ten sam przepis zobowiązuje do czuwania nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu zobowiązuje organ do udzielenia stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Wymienione przepisy należy zaliczyć do fundamentalnych reguł tworzących prawo do dobrej administracji (Sześciło, 2013). Ponadto uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, i dowodów, na których się oparł (art. 107 § 3 k.p.a.), a przez to również uzasadnienie może być przedmiotem zaskarżenia lub odwołania (Wróbel, 2022). Natomiast na etapie postępowania sądowego, które nie jest regulowane prze-

pisami k.p.a., obowiązek weryfikacji wszystkich przesłanek po stronie sądów istnieje, jeżeli ustala, że wnioskodawca wbrew stanowisku organu rentowego spełnia pierwotnie zakwestionowany warunek¹⁶. Nowelizacja nie spowodowała wobec tego zmiany o charakterze jakościowym, a zatem wyjaśnienia zawarte w stanowisku ZUS do projektu ustawy należałoby uznać za w pełni satysfakcjonujące. Nawet jeżeli w praktyce występowały przypadki, w których organ ograniczał zakres rozpoznania sprawy, w toku postępowania odwoławczego taki błąd powinien być naprawiony. W tym aspekcie wystarczająca byłaby kampania informacyjna skierowana zarówno do odpowiedzialnych komórek ZUS, jak i stron postępowania.

Skutki zmiany: stabilność stanowiska ZUS

Jeszcze przed nowelizacją Zakład po wydaniu decyzji odmownej z uwagi na brak rozwiązania stosunku pracy, w której jednocześnie stwierdzał, że zainteresowany spełnił pozostałe warunki, nie mógł dowolnie zmienić dokonanej przez siebie oceny. Organ bez uzasadnionej przyczyny nie może bowiem odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 § 2 k.p.a.). Utrwaloną praktyką jest zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych (Przybysz, 2022, komentarz do art. 8 oraz przytaczane tam orzecznictwo). Kwalifikowanie stanów faktycznych jako wykonywania pracy szczególnej zarówno na potrzeby emerytury pomostowej, jak i poprzednich świadczeń jest procesem złożonym, a o jego rezultacie często decydują niuanse trudno dostrzegalne dla „przeciętnego obywatela”. O złożoności i skomplikowaniu tego procesu może świadczyć niezwykle bogaty dorobek orzecznictwa, w którym odrębnej wypowiedzi Sądu Najwyższego i wskazówek interpretacyjnych wymagało dosłownie każde stanowisko wymienione w załączniku¹⁷. Nawet ustalenie, że w danym przypadku organ odstąpił od utrwalonej praktyki wykładniczej dotyczącej klasyfikowania konkretnej pracy jako wykonywanej w szczególnych warunkach bądź o szczególnym charakterze, nie oznaczało, że odstąpienie było niezasadne, gdyż np. wskazana zasada kodeksowa nie dotyczy rozstrzygnięć niezgodnych z prawem¹⁸. Dopiero w toku postępowania sądowego zasadność zmiany pierwotnej kwalifikacji mogłaby zostać oceniana — również z perspektywy art. 8 § 2 k.p.a. Niezależnie od rezultatu takiego sporu, już sama zmiana stanowiska organu w kwestii spełnienia opisywanego warunku wobec rozwiązania stosunku pracy oznaczała dla zainteresowanego konieczność poszukiwania innego źródła utrzymania na czas trwania postępowania sądowego. Ponadto sądy poprzestawały na badaniu w takich sprawach wątku materialnoprawnego i nie oceniały naruszenia przez organ uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że istnienie wskazanej zasady w k.p.a.

dla spraw o emeryturę pomostową nie miało praktycznego znaczenia. W tym aspekcie zmiana polepszy sytuację zainteresowanych, choć nie wyeliminuje całkowicie ryzyka rewizji pierwotnego rozstrzygnięcia organu rentowego. Organ rentowy nawet po uprawnieniu się decyzji potwierdzającej prawo do emerytury pomostowej, powołując się na swój uprzedni błąd, w ciągu 3 lat może ją zmienić z urzędu (art. 114 ust. 1 pkt 6 i ust. 1e pkt 3 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych). Sytuacja zainteresowanego po nowelizacji jest o tyle inna, że wobec istnienia w obrocie prawnym poprzedniej decyzji stwierdzającej istnienie prawa do emerytury pomostowej, organ do czasu rozstrzygnięcia odwołania od decyzji zmieniającej powinien kontynuować wypłatę świadczenia. Nie jest jednak pewne, że taką właśnie praktykę przyjmie. Podsumowując należy stwierdzić, że o ile po nowelizacji zmiana przez organ pierwotnej oceny spełnienia przesłanek będzie musiała przybrać nową postać formalną, o tyle nowelizacja nie ograniczyła zakresu przypadków, w których organ będzie mógł zrewidować swoje stanowisko¹⁹.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że usunięcie warunku rozwiązania stosunku pracy nie wpłynęło istotnie na sytuację osób zainteresowanych emeryturą pomostową. Większego znaczenia można natomiast poszukiwać w jej aspektach psychologicznych. Pracownicy organu rentowego mogą bowiem chętniej dokonywać oceny wszystkich przesłanek dzięki specyficznej dla ubezpieczeń konstrukcji zawieszenia prawa do świadczenia niż w oparciu o bardziej uniwersalne, tj. kodeksowe, zasady informowania stron, budowania zaufania do władzy czy też powołując się na elementy składowe decyzji. Podobnie w przypadku rewizji pierwotnego rozstrzygnięcia w kwestii spełnienia warunków. Zmiana oceny przesłanek po nowelizacji wymaga wszczęcia postępowania w wyjątkowym trybie, zaś przed zmianą weryfikacja ta odbywała się niejako „przy okazji” postępowania, które było wszczynane każdorazowo po rozwiązaniu stosunku pracy. Możliwe jest zatem, że organ rzadziej będzie wracał do już rozstrzygniętych spraw.

Skutki zmiany: utrata prawa do rekompensaty

Należy podkreślić, że ile dla osób zainteresowanych otrzymaniem emerytury pomostowej w praktyce zmiana nie wpłynęła radykalnie na ich sytuację, o tyle w odniesieniu do rekompensaty z tytułu pracy szczególnej nowelizacja znacznie ograniczyła krąg uprawnionych. Przede wszystkim trzeba przypomnieć, że rekompensaty nie uzyska osoba, która nabyła prawo do emerytury pomostowej (art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych), zaś prawo do tej emerytury powstaje z dniem spełnienia warunków wymaganych do nabycia tego prawa (art. 15 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych) i ustaje z dniem osiągnięcia przez uprawnionego wieku 60/65 lat (art. 16 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych). Od wejścia w życie ustawy o emeryturach pomostowych, ze względu na nabywanie prawa do takiej emerytury z mocy przepisów, formalnie zainteresowany nie mógł dokonać wybo-

ru między konkurencyjnymi uprawnieniami. Jednakże wobec tego, iż rozwiązanie stosunku pracy w każdym przypadku było warunkiem nabycia prawa do emerytury pomostowej oraz z uwagi na zakaz wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę w wieku przedemerytalnym (art. 39 k.p.), w praktyce możliwość wyboru między wcześniejszą dezaktywacją zawodową a zwiększeniem emerytury w powszechnym wieku emerytalnym leżała częstokroć po stronie pracownika. Usunięcie rozwiązania stosunku pracy jako warunku nabycia prawa oznacza, że niemożliwa do ustalenia liczba osób planujących kontynuowanie zatrudnienia do osiągnięcia wieku emerytalnego nie uzyska prawa do rekompensaty, pomimo tego, że nie zamierzała skorzystać z prawa do emerytury pomostowej. W związku z tym należy spodziewać się niezadowolenia wśród osób, które osiągnąwszy wiek emerytalny od 20 kwietnia 2022 r., mimo kontynuacji zatrudnienia, inaczej niż starsi od nich pracownicy, nie będą uprawnieni do zwiększenia ich emerytury o kilkadziesiąt procent.

Przyczyny niedoskonałości

Poczucie niesprawiedliwości wśród osób tracących prawo do rekompensaty może być tym większe, że opisany skutek nie został wskazany w żadnym dokumencie związanym z przeprowadzonym procesem legislacyjnym (zob. RCL, UD314 oraz zamieszczone tam dokumenty). Można byłoby zakładać, że taki zamiar nie był ujawniony celowo, jednak na opisany skutek nie zwrócili również uwagi partnerzy społeczni (projekt pozytywnie zaopiniowało Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów), co skłania do wniosku, że jest to kwestia niedopatrzenia. Można stwierdzić, że uwaga zaangażowanych podmiotów skupiła się na intencjach wyrażonych w uzasadnieniu — tj. dążeniu do poprawy sytuacji osób, które chciałyby skorzystać z prawa do emerytury pomostowej, a to doprowadziło do braku dostatecznie szerokiego spojrzenia na system. Należyte refleksji nad projektem nie sprzyjało ani szybkie tempo prac legislacyjnych²⁰, ani brak opracowania opinii do projektu przez Biuro Analiz Sejmowych²¹.

Z perspektywy materialnoprawnej założono, że recypowanie stosowanej przy emeryturze powszechnej konstrukcji zawieszenia prawa do emerytury na okres kontynuacji zatrudnienia będzie odpowiednim rozwiązaniem również w odniesieniu do emerytury pomostowej. Nie dostrzeżono jednak, iż żaden z powodów składających się na potrzebę dokonania owej recepcji nie występował w przypadku emerytury powszechnej. Emerytura powszechna jest bowiem nabywana wyłącznie po osiągnięciu określonego wieku, a wobec tego każdy ubezpieczony samodzielnie może zweryfikować spełnienie tej przesłanki. Ponadto nie istnieje ryzyko, że Zakład dokona rewizji decyzji stwierdzającej nabycie prawa do emerytury powszechnej, a zatem potencjalny spór po rozwiązaniu stosunku pracy przez emeryta może dotyczyć jedynie wysokości świadczenia. Wobec wskazanych odmienności

stwierdzenie niedoskonałości w dotychczasowej konstrukcji emerytury pomostowej nie było wystarczające do podjęcia decyzji o przeniesieniu rozwiązania sprawdzającego się w przypadku emerytury powszechnej. Nie została bowiem przeprowadzona dostateczna analiza skutków takiej recepcji. Zastosowanie konstrukcji zawieszenia prawa w razie kontynuacji zatrudnienia nie miało wpływu na istniejące już wcześniej uprawnienie zainteresowanego do uzyskania wypowiedzi organu w kwestii spełnienia każdego warunku nabycia prawa. Nie sprawiło też, że wypowiedź organu sprzed zakończenia zatrudnienia stała się ostateczna i niezmienna. Do podobnych skutków w odniesieniu do emerytury pomostowej doprowadziłoby dalsze udoskonalenie procedur stosowanych przez organ, lecz byłoby to rozwiązanie o tyle lepsze niż przeprowadzona nowelizacja, że nie zamykałoby dostępu do rekompensaty.

Możliwe rozwiązania: rekompensata

Zmiana wprowadzona od 20 kwietnia br. jest obowiązującym prawem, zatem propozycje rozwiązania opisanych problemów powinny się odnosić do sytuacji aktualnej. Przede wszystkim można przyjąć, że ustawodawca nie dokona kolejnej interwencji legislacyjnej. W odniesieniu do emerytur pomostowych brak korekty nie będzie szczególnie odczuwalny, gdyż sama zmiana miała na celu utrwalenie pożądaney praktyki. W przypadku rekompensat brak interwencji spotka się z niezrozumieniem tej sytuacji ze strony części pracowników. Będzie to dotyczyło tych z nich, którzy swoje dotychczasowe zachowanie dostosowywali do poprzednio obowiązującej konstrukcji i kontynuowali zatrudnienie w celu otrzymania rekompensaty zamiast emerytury pomostowej. Ewentualna ocena takiej zmiany z perspektywy reguły ochrony praw nabytych czy ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych nie musiałaby być korzystna dla zainteresowanych. Rekompensata nie jest bowiem odrębnym prawem, ale składową wymiaru emerytury, która nie przysługuje aż do momentu, w którym nabycie prawa do emerytury pomostowej będzie niemożliwe.

Nie jest także dopuszczalne zignorowanie treści art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych i potwierdzanie przez organ prawa do rekompensaty osobom, które prawo do emerytury pomostowej nabyły, ale z niej nie skorzystały. Takie działanie rażąco naruszałoby zasady wydatkowania środków FUS. Ponadto dotychczas ZUS odmawiał prawa do rekompensaty tym, którzy licząc na nią nie korzystali z prawa do wcześniejszego przejścia na emeryturę na dotychczasowych zasadach (zob. np. wyrok SN z 19 lutego 2021 r., I USKP 13/21, niepublikowany). Bezwzględność stosowania tego samego przepisu wobec jednej grupy i nieuprawniona szczodrość wobec innych byłaby godna szczególnej krytyki.

Wobec powyższego korekta w zakresie rekompensat wymaga interwencji ustawodawcy. Fakt nabycia z mocy ustawy prawa do emerytury pomostowej przez osoby zainteresowane bardziej rekompensatą aniżeli wcześniejszą dezaktywacją oznacza, że interwencja nie może już dotyczyć zasad nabywania prawa do emerytury pomostowej,

lecz relacji między emeryturą pomostową i rekompensatą. Ustawodawca może zmienić definicję rekompensaty wskazując, że są do niej uprawnione osoby, które nie podjęły wypłaty emerytury pomostowej. Ewentualne uwzględnienie tego postulatu doprowadzi w porównaniu do stanu sprzed 20 kwietnia 2022 r. do rozszerzenia kręgu uprawnionych do rekompensaty o te osoby, których stosunek pracy został rozwiązany bez ich woli.

Możliwe rozwiązania: postępowanie w sprawie ustalenia stażu

Znaczna poprawa sytuacji osób zainteresowanych emeryturą pomostową mogłaby polegać na wykreowaniu odrębnego postępowania, w trakcie którego organ ustalałby staż szczególnie pracownika na dzień złożenia wniosku o takie ustalenie, zaś skarga kasacyjna — jak w przypadku sporu o emeryturę — przysługiwałaby niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Potrzeba przyjęcia takiego rozwiązania jest determinowana faktem, że zarówno w poprzednim stanie prawnym jak i po nowelizacji możliwość weryfikacji spełniania przesłanki stażowej istnieje dopiero po osiągnięciu wieku uprawniającego do skorzystania z emerytury pomostowej. Warto jednak wskazać, że takie rozwiązanie jest satysfakcjonujące jedynie dla tych spośród pracowników, których stan zdrowia pozwala na kontynuowanie pracy szczególnie eksploatującej lub takiej, którą powinny wykonywać osoby będące w pełni sił psychofizycznych. Trzeba bowiem przypomnieć, że praca w szczególnych warunkach to praca, której wieloletnie wykonywanie najprawdopodobniej negatywnie wpłynie na zdrowie pracownika, zaś praca o szczególnym charakterze wymaga pełnej sprawności psychofizycznej, aby mogła być wykonywana w sposób niezagrażający bezpieczeństwu publicznemu. Należy wobec tego stwierdzić, że skoro skutki i ryzyko wykonywania pracy szczególnej są regułą, to weryfikacja potencjalnie najbardziej kontrowersyjnej przesłanki powinna być możliwa wcześniej, np. 5 lat przed osiągnięciem wieku uprawniającego do wcześniejszej dezaktywacji. Dzięki takiemu rozwiązaniu sądy dysponowałyby odpowiednim czasem na weryfikację zarówno wątpliwości co do wykładni skomplikowanych przepisów, jak i na dokładne ustalenie stanu faktycznego, co wobec upływu lat i niekompletności w wielu przypadkach dokumentacji jest szczególnie trudne. Jeżeli najistotniejszą wartością chronioną w przypadku uprawnień dla osób wykonujących pracę szczególną jest zdrowie tych osób oraz bezpieczeństwo publiczne, to procedura skracająca okres narażenia na takie ryzyko byłaby wysoce pożądana i użyteczna.

Możliwe rozwiązania: wyłączenie błędu organu jako przesłanki zmiany bądź uchylecia decyzji z urzędu

Organ rentowy ma szersze możliwości rewizji prawomocnych decyzji niż organy działające wyłącznie na podstawie art. 145 § 1 k.p.a. Zakład, powołując się na własny błąd, może uchylć lub zmienić niemal każdą decyzję. Wskazane

uprawnienie jest pochodną nie tylko deklaratoryjnego charakteru decyzji w sprawie świadczeń, ale także zasady równości, sprawiedliwości społecznej oraz dążenia do ochrony interesu ogółu ubezpieczonych (publicznego), polegającego na zgodnym z ustawą wydatkowaniu środków publicznych²². Uprawnienie organu rentowego jest ograniczone po pierwsze czasowo, a po drugie nakazem odstąpienia od takiego działania, jeżeli wiązałoby się ono z nadmiernym obciążeniem dla osoby zainteresowanej ze względu na jej sytuację osobistą lub materialną, wiek, stan zdrowia lub inne szczególne okoliczności (art. 114 ust. 1g ustawy emerytalnej). Wątpliwie, czy wymienione w przepisie przesłanki obligujące do odstąpienia od rewizji rozstrzygnięcia o prawie do emerytury pomostowej (czy w razie realizacji poprzedniego postulatu — po potwierdzeniu stażu) nie występują w rzeczywistości na tyle często, że w takich sytuacjach zasadne byłoby generalne wyłączenie możliwości rewizji prawomocnej decyzji przez organ z urzędu. Obok postępowania dotyczącego kapitału początkowego jest to ostatnie postępowanie w systemie prowadzone na podstawie dokumentacji zebranej na przestrzeni wielu lat. W odróżnieniu od postępowania dotyczącego kapitału początkowego może być ono wszczęte dopiero u schyłku aktywności zawodowej pracownika, co wobec powszechnych problemów związanych z archiwizacją i przetrzymywaniem dokumentacji pracowniczej stanowi duży problem dla zainteresowanych. Ponadto ewentualna rewizja decyzji o emeryturze pomostowej dotyczy osób, które są w wieku przedemerytalnym i przez wiele lat wykonywały pracę szczególną. Zarówno wiek, wyeksploatowanie pracą, jak i objęcie ustawową ochroną przed wypowiedzeniem stosunku pracy sprawiają, że po rozwiązaniu stosunku pracy osobom takim trudno jest znaleźć nowego pracodawcę. Za odstąpieniem od ogólnej zasady przemawia również fakt, że ewentualny błąd organu nie jest tak kosztowny dla systemu jak w przypadku świadczeń długoterminowych, ponieważ emeryturę pomostową można pobierać z reguły tylko przez 5 lat, a zatem trzyletni okres, w którym możliwe jest uchylene bądź zmiana decyzji, jest proporcjonalnie długi. Polityczny dylemat dotyczący tej propozycji sprowadza się do rozważenia, czy jednostka, która otrzymała błędne zapewnienie organu o nabyciu świadczenia i podjęła strategiczną decyzję dotyczącą swojej kariery (często nieodwracalną), powinna ponosić konsekwencje tej błędnej informacji. Czy też skutki błędu organu w sprawach szczególnie skomplikowanych zarówno pod względem prawnym jak i faktycznym powinny być przejęte przez społeczeństwo. Wobec powyższego zasadny wydaje się postulat wymagania od Zakładu szczególnej dokładności w pierwotnej wypowiedzi o spełnianiu przesłanek nabycia prawa do emerytury pomostowej, z perspektywą, że rewizja stanowiska będzie możliwa tylko w razie wystąpienia pozostałych przesłanek z art. 114 ustawy emerytalnej (np. wprowadzenia organu w błąd czy sfałszowania dowodów).

Podsumowanie

Opisany w artykule przykład niewłaściwej recepcji konstrukcji prawnej w ramach jednego systemu zabezpiecze-

nia społecznego pozwala potwierdzić aktualność zasad, którymi powinien kierować się ustawodawca oraz wszystkie podmioty zaangażowane w ten proces.

Po pierwsze, w przypadku każdej interwencji legislacyjnej kluczowe jest prawidłowe rozpoznanie problemu oraz ocena, czy inne instrumenty zarządzania ryzykiem będą na tyle nieskuteczne, że interwencja na poziomie ustawowym jest niezbędna. W opisywanym przypadku prawidłowo zidentyfikowano mankamenty związane z warunkiem rozwiązania umowy o pracę, lecz dokumentacja procesu sprzed skierowania projektu do Sejmu (RCL, UD 314) świadczy o braku oszacowania aktualnej skali problemu i rzetelnej oceny niezbędności interwencji.

Po drugie, wybór już istniejącej konstrukcji nakazuje dokładne zbadanie i porównanie otoczenia normatywnego, z którego ta konstrukcja ma być recypowana, oraz tego, do którego ma być przeniesiona. Brak systemowego spojrzenia i rzetelnego porównania emerytury powszechnej oraz emerytury pomostowej doprowadził do nieświadomego pozbawienia perspektywy na nabycie uprawnienia dotychczas dostępnego dla pewnej grupy osób.

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego, a w szczególności w jego części emerytalnej, liczba zmian przepisów oraz realizowanych strategii doprowadziła do sytuacji, w której każda kolejna zmiana wymaga niezwykle precyzyjnego oglądu całości systemu, ponieważ każde zaniechanie wiąże się z niezamierzonymi efektami, spośród których nie wszystkie są możliwe do odwrócenia.

Po trzecie, niezbędne jest dokonanie oceny skutków z perspektywy problemów, które taka recepcja ma rozwiązać. W opisanym przykładzie tego elementu zabrakło, a w efekcie zmiana nie doprowadziła do jakościowej poprawy sytuacji osób zainteresowanych emeryturą pomostową, a ich rzeczywisty wpływ ograniczył się do utrwalenia procedury, która była wdrażana przed zmianą.

Pomimo oficjalnego dostrzeżenia problemu już w 2011 r., upływ ponad dekady nie został wykorzystany na przygotowanie optymalnego rozwiązania. Należy pozytywnie ocenić wysiłki w celu naprawienia sytuacji poprawą procedur przez ZUS, jednak brak stałego monitorowania przez ministerstwo przedsięwziętych kroków skutkowało decyzją o konieczności wszczęcia procedury nowelizacyjnej, w której żaden z opisanych wyżej wymo-

Przypisy/Notes

¹ Zob. Jędrasik-Jankowska, 2019, komentarz do art. 4; Szczepańska, 2019; Zieleniecki, 2019, komentarz do art. 4, pkt 23.

² Zmiany wprowadzone ustawą z 9 marca 2022 r. o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022 poz. 755, dalej: ustawa zmieniająca.

³ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. 2022 poz. 504 z późn. zm., dalej: ustawa emerytalna.

⁴ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. 2018 poz. 1924 z późn. zm.

⁵ Zob. archiwum Sejmu III kadencji, druk nr 339, uzasadnienie, s. 1 i 4.

⁶ Zob. rozdział 3a ustawy emerytalnej.

⁷ Obowiązek opracowania strategii do końca 2014 r. został nałożony w art. 53 ustawy o emeryturach pomostowych. Do chwili obecnej strategia taka nie powstała.

⁸ Fundusz jest tworzony ze składek pracodawców zatrudniających przy wykonywaniu prac szczególnych, jednak w kolejnych latach udział składek w całości funduszu drastycznie spada na rzecz środków budżetowych. Zgodnie z danymi ZUS, w roku 2013 składki wynoszące 226 mln zł równoważyły koszt świadczeń. Do roku 2021 wartość rocznych składek wzrosła o 34%, podczas gdy koszt świadczeń o 735%. Tym samym w roku 2021 stopień pokrycia funduszu składkami wynosił 18%.

⁹ „Pan Jan z wnioskiem o emeryturę wystąpił w wieku 66 lat i 2 miesięcy. Nie miał ustalonego prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy nauczycielskiej. Na dzień 1 stycznia 2009 r. udokumentował 30 lat i 10 miesięcy składkowych, w tym 16 lat i 7 miesięcy pracy nauczycielskiej wykonywanej w pełnym wymiarze czasu pracy oraz 5 lat pracy nauczycielskiej na 3/4 etatu”. Źródło: <https://www.zus.pl/swiadczenia/zasady-przyznawania-emerytury/rekompensata-z-tytułu-pracy-w-szczególnych-warunkach-lub-w-szczególnym-charakterze>

¹⁰ Sejm IX Kadencji, druk nr 2037, uzasadnienie, s. 2–3.

¹¹ Zob. strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, numer z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów: UD314 (dalej: RCL, UD314): uzasadnienie projektu, dodane 3 grudnia 2021 r.

¹² Sejm IX Kadencji, druk nr 2037, uzasadnienie, s. 3.

¹³ Zob. RCL, UD 314: uwagi ZUS (2) (nr pisma 991100/0230-126/2021/MC), dodane 19 stycznia 2022 r., s. 3.

¹⁴ Zob. Sejm IX Kadencji, druk nr 2037, uzasadnienie, s. 3.

¹⁵ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2021 poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁶ Zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 20 maja 2014 r., I UK 421/13 (niepublikowany); z 17 lutego 2015 r., I UZ 29/14 (OSNP 2016/10/134); z 10 stycznia 2019 r., I UK 378/17 (OSNP 2019/7/89); z 13 marca 2019 r., II UK 512/17 (niepublikowany).

¹⁷ W systemie informacji prawnej LEX z rozporządzeniem Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz.U. 1983 nr 8 poz. 43 ze zm.) na koniec maja 2022 r. było powiązane 677 orzeczeń Sądu Najwyższego, spośród których 429 było wyrokami, zaś 19 uchwałami. Inaczej niż w innych sprawach skargi dotyczące wskazanej problematyki w dwóch trzecich przypadków nie kończyły się na etapie przyjęcia do rozpoznania.

¹⁸ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 grudnia 2020 r., II GSK 981/18 (niepublikowany) oraz przytoczone w nim orzecznictwo.

¹⁹ To ostatnie stwierdzenie nie dotyczy jedynie decyzji błędnych z winy organu, od wydania których upłynęło 3 lata i tylko jeżeli w tym okresie uprawiony nie rozwiązał stosunku pracy.

²⁰ Projekt wpłynął do Sejmu 18 lutego 2022 r. i już 9 marca został przekazany Senatowi (455 posłów głosowało za przyjęciem, żaden nie wstrzymał się od głosu ani nie był przeciw). Senat nie wniósł poprawek i 25 marca przekazano ustawę do podpisu Prezydenta, który dokonał tego aktu 4 kwietnia.

²¹ W uzasadnieniu projektu powołano się na opinię Biura Analiz Sejmowych (nr BKSP-145-557/19), jednak była ona sporządzona na potrzebę udzielenia odpowiedzi na indywidualną petycję, a zatem nie obejmowała skutków uchwalenia konkretnej ustawy.

²² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK-A 2012/2/16.

Bibliografia/References

Jędrasik-Jankowska, I. (2019) Komentarz do ustawy o emeryturach pomostowych. W: *Prawo do emerytury z ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego. Komentarz do ustaw z orzecznictwem*. Wolters Kluwer.

Przybysz, P. (2022). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*. LEX.

Szczepańska, M. (2019). *Opinia prawna dotycząca petycji obywatelskiej nr BKSP-145-557/19 w sprawie uchylecia punktu 7 art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych*. BAS-WAP-1487/19, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

Sześciło, D. (2013). Prawo do dobrej administracji w orzecznictwie sądów administracyjnych. *Przegląd Prawa Publicznego*, (10).

Wróbel, A. (2022). W: Jaśkowska, M., Wilbrandt-Gotowicz, M. i Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*. LEX.

Zieleniecki, M. (2019). W: K. Antonów (Red.), *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*. LEX.

Dr Tomasz Lasocki, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; były członek Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego; współautor „Białej Księgi” przeglądu emerytalnego 2016: bezpieczeństwo dzięki różnorodności; były członek Komitetu ds. Interpretacji, Stanowisk i Wyjaśnień Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Dr Tomasz Lasocki, Assistant Professor at the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw; former Member of the Supreme Court's Office of Studies and Analysis; co-author of the 2016 Pension Review White Paper: Safety through Diversity; former member of the Committee on Interpretation, Positions and Explanations of the Social Insurance Institution.

gów nie został w pełni zrealizowany.



**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersytet Warszawski**

Szanowni Państwo,

Zapraszam do udziału w nowym roku akademickim 2022/23 w wykładach Podyplomowego Studium Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Program i zajęcia tego studium cieszą się wśród pracodawców, kadry kierowniczej i pracowników od lat niesłabnącym zainteresowaniem.

To już XXII edycja Podyplomowego Studium Prawa Pracy.

Zapraszam

Kierownik Katedry Prawa Pracy i Polityki Społecznej
Kierownik Podyplomowego Studium Prawa Pracy

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf



Szczegóły programowe oraz zasady rekrutacji dostępne są na stronie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego pod linkiem:

<https://www.wpia.uw.edu.pl/pl/studia/studia-podyplomowe/studia-podyplomowe-prawa-pracy>