



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

BKS/DPK/134/30670/16 WW

Warszawa, dnia 26 stycznia 2016 r.

PG-01/16

Nr:30670	Data wpływu 9 listopada 2015 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 12 stycznia 2016 r.

ODSZKODOWANIA

TEMAT

EMERYTURY Z FUNDUSZU UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna.

E. R. – petycja wniesiona przez osobę fizyczną.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą przyznania odszkodowania emerytom, którzy do końca września 2011 r. rozwiązali stosunek pracy w następstwie wejścia w życie nowych przepisów.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEJ PETYCJE:

Autorka petycji postuluje przygotowanie podstawy do przyznania odszkodowania emerytom, którzy na mocy 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 ze 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 ze zm.) nie zawiesili prawa do emerytury z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, u którego byli zatrudnieni przed nabyciem prawa do emerytury, lecz rozwiązali umowę o pracę.

Autorka petycji podaje, że w styczniu 2009 r. zgodnie z obowiązującym prawem, osoba która nabyła prawo do emerytury mogła (w ramach rządowego programu 50+) pobierać świadczenie emerytalne i wynagrodzenie z pracy. Po uchwaleniu w grudniu 2010 r. nowych przepisów emeryci do końca września 2011 r. musieli zdecydować czy pozostają w stosunku pracy i zawieszają emeryturę, czy też rezygnują z zatrudnienia i pobierają świadczenie emerytalne.

W opinii wnoszącej petycję ustawodawca, wprowadzając nowe regulacje nierówno potraktował emerytów oraz naruszył ochronę ich praw nabytych. W obronie praw emerytów wystąpili senatorowie, którzy złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności kwestionowanych unormowań (analogicznych jak w petycji) z Konstytucją RP.

Autorka petycji przywołała wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2012 r., w którym orzeczono, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP.

W opinii autorki petycji Trybunał w uzasadnieniu wyroku jednakowo potraktował osoby, które zawiesiły emeryturę i dalej pracowały oraz te, które zrezygnowały z pracy i pobierały świadczenie emerytalne. Obydwa stany faktyczne powodowały wymierne straty materialne dla osób, które nabyły i zrealizowały prawo do emerytury przyznane w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r.

Wnosząca petycję podkreśla, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego parlament uchwalił ustawę z dnia 13 grudnia 2013 r. o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo

uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r. na mocy której, tylko te osoby, które zawiesiły prawo do świadczenia mogły występować o ustalenie i wypłatę zawieszonych emerytur. Zaś emeryci, którzy - jak twierdzi wnosząca petycję - „podjęli wymuszoną decyzję o rozwiązaniu stosunku pracy nawet na jeden dzień i utrzymaniu świadczenia emerytalnego” muszą dochodzić swoich praw w sądach, co wiąże się z ponoszeniem przez nich znacznych kosztów. W dodatku, orzeczenia sądów są dla nich niekorzystne. Emeryci ci czują się pokrzywdzeni i traktowani, jak obywatele gorszej kategorii. W petycji stwierdza się że, „za tych poszkodowanych ustawodawca nadal nie chce przyjąć odpowiedzialności i wynagrodzić im poniesionych strat materialnych”.

Zdaniem autorki petycji, zmiana regulacji prawnych w tym zakresie naprawiłaby istniejącą niesprawiedliwość społeczną i pomogła odzyskać zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa.

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 67 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa.

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm.) określa warunki nabywania prawa do świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych, zasady ustalania ich wysokości oraz zasady i tryb przyznawania oraz wypłaty świadczeń.

Zgodnie z art. 103 ust. 1 i 2 ustawy zawieszanie lub zmniejszanie emerytur i rent następuje na zasadach określonych w art. 103a–106. Osiągnięcie przychodu z zatrudnienia po osiągnięciu wieku emerytalnego nie powoduje zmniejszenia wysokości świadczenia emerytalnego ani jego zawieszenia. Natomiast prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu pracy kontynuowanej bez uprzedniego rozwiązania zatrudnienia u pracodawcy, u którego pracował on bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury (art. 103a).

W myśl ustawy na zawieszenie lub zmniejszenie świadczenia wpływa przychód osiągany z działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, tj. zatrudnienie, służba lub inna praca zarobkowa (np. praca nakładcza i na podstawie umowy zlecenia) prowadzenie pozarolniczej działalności (art. 104 ust. 1).

Świadczenie osoby, która nie osiągnęła powszechnego wieku emerytalnego, ulega odpowiedniemu zmniejszeniu, gdy uprawniony osiągnie przychód w kwocie przekraczającej

70% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za kwartał kalendarzowy, na podstawie ogłoszenia prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ale nie przekracza 130% tego wynagrodzenia. Prawo do świadczenia ulega zawieszeniu w przypadku osiągnięcia przychodu w kwocie przekraczającej 130% przeciętnego wynagrodzenia (art. 104 ust. 7 i 8).

PRACE LEGISLACYJNE:

Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - dalej ustawa o emeryturach i rentach z FUS (Dz. U. z 1999 r. Nr 162, poz. 1118) w pierwotnej wersji nie zawierała regulacji dotyczących zawieszenia prawa do emerytury ze względu na kontynuowanie zatrudnienia u dotychczasowego pracodawcy przez osobę, która nabyła prawo do tego świadczenia. Emerytura przysługiwała po osiągnięciu odpowiedniego wieku oraz udowodnieniu wymaganego stażu pracy.

Zgodnie z **ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o emeryturach i rentach z FUS** (Dz. U. Nr 9, poz. 118) dodano do art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS ust. 2a, wprowadzając obowiązek uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą w celu otrzymania emerytury. Od 1 lipca 2000 r. do 7 stycznia 2009 r. brak rozwiązania umowy o pracę powodował, że prawo do świadczenia mogło zostać ustalone, ale nie mogło zostać zrealizowane (zostało zawieszona). Ustawodawca wprowadzając tę zmianę wskazywał, że łączenie dochodów z pracy ze świadczeniem emerytalnym traktuje pracujących emerytów w pozycji uprzywilejowanej przy występującym na rynku pracy bezrobociu oraz obciąża pracodawców i budżet państwa.

Na mocy art. 37 pkt 5 lit. b **ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych** (Dz. U. Nr 228, poz. 1507) uchylono ust. 2a w art. 103 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Uchylenie tego przepisu (od 8 stycznia 2009 r. - wejście w życie ustawy) było częścią pakietu działań rządowych zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób w wieku 50+. Osoby, które nabyły prawo do emerytury nie musiały rozwiązywać stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą dla uzyskania świadczenia emerytalnego.

Zgodnie z art. 45 ustawy, na wniosek zainteresowanego, ZUS wypłacał zawieszoną emeryturę oraz informował osoby, mające zawieszona prawo do tego świadczenia o warunkach jego pobierania. Ten stan prawny obowiązywał do 31 grudnia 2010 r.

Od 1 stycznia 2011 r. na mocy art. 6 pkt 2 **ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw** znowelizowane zostały przepisy ustawy o emeryturach i rentach z FUS poprzez dodanie do jej treści art. 103a.

Zgodnie z art. 103a ponownie wprowadzono zawieszona prawa do emerytury z tytułu

zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, u którego pracownik był zatrudniony bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury. Regulacja ta objęła wszystkich emerytów, tych którzy uzyskali prawo do świadczenia od momentu jej wejścia w życie, jak i tych którzy przeszli wcześniej na emeryturę. Jednocześnie zgodnie z art. 28 (...) emeryci, którym ZUS przyznał emeryturę przed 1 stycznia 2011 r. mogli pobierać ją bez rozwiązania umowy o pracę z pracodawcą jeszcze przez 9 miesięcy, od daty wejścia w życie nowelizacji czyli do 30 września 2011 r. Jeżeli do tego czasu umowa o pracę nie została rozwiązana, ZUS wstrzymywał wypłatę emerytury od 1 października 2011 r.

Uzasadniając wprowadzenie zmian ustawodawca wskazywał, że w okresie kryzysu gospodarczego i gwałtownego spadku liczby miejsc pracy konieczne są działania zmierzające do odzyskania tych miejsc, które zajmują emeryci. Ponadto łączenie pracy zarobkowej z emeryturą pogłębia deficyt FUS, który musi być uzupełniany z budżetu państwa.

Ustawą z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 168, poz. 1001) dodano art. 194c-194h. Na mocy tej nowelizacji emeryt, który w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r. pobierał emeryturę, którą zawiesił od 1 października 2011 r. zgodnie z art. 103a, mógł zgłosić wniosek o ponowne ustalenie jej wysokości na zasadach określonych w art. 194d-194h, o ile nie pobrał emerytury wskutek tego zawieszenia przez co najmniej 18 miesięcy.

Grupa senatorów 20 stycznia 2012 r. złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP.

Trybunał Konstytucyjny 13 listopada 2012 r. wydał w tej sprawie orzeczenie sygn. akt K 2/12 (*szerzej - vide Działania Powiązane petycji*).

Realizując wyrok Trybunału Konstytucyjnego parlament uchwalił **ustawę z dnia 13 grudnia 2013 r. o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu w okresie od dnia 1 października 2011 r. do dnia 21 listopada 2012 r.** (Dz. U. z 2014 r. poz. 169). Na mocy ustawy wypłata zawieszonych emerytur przysługuje osobom, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., a wypłata została zawieszona od 1 października 2011 r. w związku z nierozwiązaniem stosunku pracy z dotychczasowym pracodawcą.

W celu obliczenia kwoty zawieszonych emerytur sumuje się emerytury w wysokości, w jakiej przysługiwałyby w okresie od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r., z uwzględnieniem ich waloryzacji. Zawieszona emerytura należna jest wraz z odsetkami, liczonymi od 19 lutego 2014 r. (wejście w życie ustawy), wypłacana jest na wniosek emeryta.

Emeryci, w przypadku których wypłata zawieszonych emerytur została ustalona na

podstawie prawomocnego wyroku sądu, w którym sąd nie orzekł o odsetkach albo roszczenie o odsetki zostało oddalone, mogą złożyć wniosek do ZUS o wypłatę odsetek:

- do dnia wypłaty, w przypadku gdy wypłata zawieszony emerytury nastąpiła przed dniem wejścia ustawy w życie,

- do dnia wejścia ustawy w życie, w przypadku gdy wypłata zawieszony emerytury nastąpiła po dniu wejścia ustawy w życie.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 listopada 2012 r. (sygn. akt K 2/12) 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 FUS 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 RP.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku wskazał, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. spowodowało, że osoby, które nabyły i zrealizowały prawo do emerytury w okresie 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. musiały poddać się mniej korzystnej dla nich treści ryzyka emerytalnego. Ubezpieczeni, którzy uzyskali prawo do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz stażu ubezpieczeniowego, musieli także rozwiązać stosunek pracy, by nadal pobierać emeryturę od 1 października 2011 r. Osoby te chcąc nadal pracować i pobierać emeryturę musiały rozwiązać umowę o pracę i znowu ją nawiązać, jeśli znalazły nowego pracodawcę albo dotychczasowy zgodził się na ponowne zatrudnienie.

Trybunał Konstytucyjny oceniając sytuację osób, które nabyły i realizowały prawo do emerytury w okresie od 8 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2010 r. z punktu widzenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz bezpieczeństwa prawnego obywateli stwierdził że, należy dojść do wniosku, że gdyby w momencie przejścia na emeryturę osoby te 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.

W zreformowanym systemie emerytalnym wysokość świadczenia jest zależna - poza wysokością składek zgromadzonych na koncie ubezpieczonego - przede wszystkim od długości aktywności zawodowej. Im później pracownik zdecyduje się przejść na emeryturę, tym będzie ona wyższa, bo zaewidencjonowane składki będą podzielone przez mniejszą liczbę miesięcy hipotetycznego dalszego trwania życia ubezpieczonego. Zatem działając w zaufaniu do państwa i stanowionego prawa, ubezpieczeni podjęli w przeszłości decyzję w sprawie przejścia na emeryturę. 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 o emeryturach i rentach z FUS i objęcia nią także tych osób, okazała się dla nich niekorzystna.

Trybunał Konstytucyjny wskazał także, że „z chwilą ogłoszenia sentencji wyroku w Dzienniku Ustaw utraci moc art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS do osób, które nabyły prawo do emerytury przed 1 stycznia 2011 r., bez konieczności rozwiązania stosunku pracy. Znaczy to, że obowiązek rozwiązania stosunku pracy z 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 również przypomniał, że sprawa nie dotyczyła istoty rozwiązania zawartego w art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Trybunał nie badał konstytucyjności obowiązku uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą jako warunku realizacji nabytego prawa do emerytury, lecz zastosowanie nowej treści ryzyka emerytalnego na podstawie art. 28 ustawy zmieniającej z 16 grudnia 2010 r. do osób, które w momencie jej wejścia w życie miały już ustalone i zrealizowane prawo do emerytury.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.) w art. 417¹ § 1 określa odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną aktem normatywnym i stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Sąd Apelacyjny w Warszawie 23 stycznia 2015 r. wydał wyrok w sprawie (sygn. akt I ACa 735/14) dochodzenia roszczeń w związku ze szkodą wyrządzoną przez wydanie aktu normatywnego. Sąd Apelacyjny stwierdził, że art. 417¹ § 1 Kodeksu cywilnego poza

wymogiem stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego „we właściwym postępowaniu” nie wprowadza jakichkolwiek innych szczególnych przesłanek dla powstania roszczenia odszkodowawczego. Jasne jest jednak, że oprócz wydania bezprawnego aktu prawnego o zindywidualizowanym zakresie adresatów, dla powstania odpowiedzialności konieczny jest ponadto związek przyczynowy pomiędzy wydanym aktem prawnym a szkodą. Wydanie aktu prawnego może bowiem bezpośrednio powodować szkodę, np. w sytuacji gdy strona nie uzyskuje dostatecznie wysokich świadczeń (w porównaniu do tych, które uzyskiwałyby, gdyby akt normatywny nie był wadliwy). A zatem podstawa z art. 417¹ § 1 k.c. zachodzi wówczas, gdy samo wydanie niekonstytucyjnej normy doprowadziło do powstania jakiegokolwiek sytuacji wyrządzającej szkodę.

Z uzasadnienia faktycznego wyroku wynika, że powód A. J. wniósł o zasądzenie od Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa, Szefa Kancelarii Sejmu, Szefa Kancelarii Senatu, Prezydenta RP i Ministra Finansów kwoty 110.273,02 zł wraz z odsetkami ustawowymi od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazał, że w związku z wejściem w życie art. 28 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, który następnie został uznany za niezgodny z Konstytucją, poniósł szkodę bowiem nie mógł jednocześnie pobierać przyznanej mu emerytury oraz pozostawać w stosunku pracy. Jako podstawę prawną dochodzonego roszczenia powód wskazał art. 417¹ § 1 k.c. Pozwany w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości jako niezasadnego i zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 23 stycznia 2015 r. w sprawie z powództwa A. J. przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę na skutek apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 27 lutego 2014 r. (sygn. akt I C 64/13) oddalił apelację oraz zasądził od Skarbu Państwa – reprezentowanego przez Ministra Finansów – na rzecz powoda zwrot kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

INFORMACJE DODATKOWE:

Na podstawie ustawy o ustaleniu i wypłacie emerytur, do których prawo uległo zawieszeniu od 1 października 2011 r. do 21 listopada 2012 r. ZUS wypłacał zawieszona świadczenia osobom, które kontynuowały zatrudnienie podjęte przed przejściem na emeryturę. ZUS realizował także wypłatę zawieszonych emerytur, które zostały ustalone na podstawie prawomocnego wyroku sądu.

Natomiast emeryci, którzy rozwiązali stosunek pracy i pobierali świadczenie emerytalne mogli jedynie starać się o ponowne zatrudnienie, jeśli byli lub nowy pracodawca

wyraził zgodę na ich zatrudnienie, co przy słabych ofertach na rynku pracy było rzeczą niełatwą. W takiej sytuacji tym emerytom, którzy czują się poszkodowani, pozostaje dochodzenie ochrony prawnej na drodze postępowania sądowego. Zgodnie z art. 417¹ § 1 k.c. mogą oni występować z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę konkretnej kwoty pieniężnej za szkodą wynikłą z niezgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją RP.

W sprawach o prawa majątkowe pobierana jest opłata stosunkowa. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, opłata stosunkowa wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100.000 złotych.

W sprawach o prawa majątkowe dochodzone w postępowaniu grupowym opłata stosunkowa wynosi 2% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100.000 złotych (art. 13 ust. 2).

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

WICEDYREKTOR

Wicedyrektor
Joanna Urban

Joanna Urban