

UZASADNIENIE

Projekt nowelizacji 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.), zwanej dalej „ustawą o emeryturach i rentach z FUS”, zawiera propozycję zmiany art. 58, określającego warunki przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy, polegającą na zniesieniu warunku udowodnienia 5 lat stażu ubezpieczeniowego w ostatnim 10-leciu przez osobę całkowicie niezdolną do pracy, która ma co najmniej 30-letni (kobieta) lub 35-letni (mężczyzna) okres składkowy. Ponadto proponuje się nowelizację przepisów art. 81, w zakresie terminu na zgłoszenie wniosku o wypłatę zasiłku pogrzebowego oraz art. 174, która umożliwi ustalenie kapitału początkowego również za staż ubezpieczeniowy krótszy niż 6 miesięcy i 1 dzień.

1. Renta z tytułu niezdolności do pracy jest świadczeniem dla osoby, która utrzymywała się z pracy zarobkowej, ale ze względu na stan zdrowia jest zmuszona jej zaprzestać lub przynajmniej znacznie ograniczyć. Warunki, których spełnienie uprawnia do renty z tytułu niezdolności do pracy, są w związku z tym określone w sposób zapewniający ścisły związek między prawem do renty a pozostawaniem w ubezpieczeniu (przez określony czas) do wystąpienia niezdolności do samodzielnego utrzymania się z pracy.

Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, renta z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który spełnił łącznie następujące warunki: jest niezdolny do pracy (pkt 1), ma wymagany okres składkowy i nieskładkowy (pkt 2), a jego niezdolność do pracy powstała w okresach wymienionych w pkt 3 albo nie później niż w ciągu 18 miesięcy od ustania tych okresów.

Konkretyzacją art. 57 ust. 1 pkt 2 jest art. 58 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, określający minimalną długość okresów składkowych i nieskładkowych, wymaganych do powstania prawa do renty dla poszczególnych grup wiekowych. Dla osób, które stały się niezdolne do pracy powyżej 30 roku życia, ustawodawca w ust. 2 tego przepisu przewidział dodatkowy warunek, uzależniający powstanie prawa do renty od wykazania 5 lat okresów składkowych i nieskładkowych w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy. Nie jest to bardzo surowy warunek zważywszy, że 5-letni staż nie musi być nieprzerwany, a ponadto w jednej czwartej może

składać się z okresów nieskładkowych. Ponadto ustalając, czy wnioskodawca ma wymagany staż ubezpieczeniowy, organ rentowy bada 10-letnie poprzedzające datę zgłoszenia wniosku lub datę powstania niezdolności do pracy – zależnie od tego, co jest korzystniejsze. Przepisy w tym zakresie są zatem elastyczne.

Łagodniejsze warunki są wymagane od osób całkowicie niezdolnych do pracy, które mają okres składkowy i nieskładkowy wynoszący ogółem co najmniej 20 lat (kobieta) lub 25 lat (mężczyzna), w tym co najmniej 5 lat w ostatnim dziesięcioleciu. Takie osoby mają prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy bez względu na to, kiedy stały się niezdolne do pracy, ponieważ nie stosuje się do nich przepisu art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.

Zasadniczym celem świadczeń przyznawanych z systemu emerytalno-rentowego jest zapewnienie środków utrzymania osobom ubezpieczonym, które nie mogą kontynuować zatrudnienia z powodu starości lub utraty zdolności do pracy. Ze względu na rolę, jaką pełni renta z tytułu niezdolności do pracy, ustawodawca uznał za celowe uzależnienie prawa do renty od tego, czy wnioskodawca, którego niezdolność do pracy powstała po 30 roku życia, posiada przynajmniej 5-letni staż ubezpieczeniowy w okresie ostatnich 10 lat. Dlatego zgodnie z obecnym stanem prawnym każda osoba, która stała się niezdolna do pracy po ukończeniu 30 roku życia, ma prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli w ciągu ostatniego dziesięciolecia przed zgłoszeniem wniosku o rentę lub przed dniem powstania niezdolności do pracy ma przynajmniej 5-letni staż ubezpieczeniowy. Warunek ten musi spełnić zarówno osoba, która ma jedynie 5-letni, a więc minimalny wymagany okres, jak i ta, która ogółem ma np. 25-letni, czy nawet jeszcze dłuższy staż ubezpieczeniowy. Osoba, która w ostatnim dziesięcioleciu nie ma co najmniej 5 lat okresu składkowego i nieskładkowego, nie ma prawa do renty, bo w jej przypadku nie można uznać, że wyłączną przyczyną uniemożliwiającą utrzymywanie się z pracy zarobkowej jest utrata zdolności do takiej pracy.

Ubezpieczenie rentowe ma zapewnić ochronę w wypadkach losowej utraty środków do życia zdobywanych własną pracą. Utrzymanie tej zależności gwarantują warunki do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy określone w ustawie o emeryturach i rentach z FUS, niemniej – mając na względzie uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 23 marca

2006 r., sygn. akt I UZP 5/05, w projekcie ustawy proponuje się dalsze złagodzenie warunków wymaganych do przyznania renty z tytułu niezdolności do pracy. Przyjęcie zmiany proponowanej w art. 1 pkt 1 projektu ustawy spowoduje, że osoba całkowicie niezdolna do pracy, która udowodniła okres składkowy wynoszący co najmniej 30 lat dla kobiety i 35 lat dla mężczyzny, miałaby prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy bez względu na to, czy niezdolna do pracy stała się przed upływem 18 miesięcy od ustania ubezpieczenia lub innych okresów, wymienionych w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, jak również bez względu na to, czy w ostatnim dziesięcioleciu ma co najmniej 5-letni okres składkowy i nieskładkowy. W przypadku osób całkowicie niezdolnych do pracy, posiadających tak długi okres składkowy, racjonalne jest zrezygnowanie z dodatkowych warunków.

2. Projektowana nowelizacja art. 81 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach i rentach z FUS jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, w brzmieniu obowiązującym do dnia 21 maja 2009 r., w zakresie, w jakim nie przewiduje innego zdarzenia, od którego rozpoczyna się bieg terminu do złożenia wniosku o zasiłek pogrzebowy, niż dzień śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje. Trybunał wskazał, że wprowadzenie terminu złożenia wniosku o zasiłek pogrzebowy, którego początek jest liczony bez wyjątku od dnia śmierci osoby, po której to świadczenie przysługuje, prowadziło do zróżnicowania podmiotów, które poniosły koszty pogrzebu. Pozbawianie prawa do zasiłku osób, które z przyczyn od siebie niezależnych dokonały odpowiednich czynności pogrzebowych po tym terminie, jest sprzeczne z zasadniczym celem zasiłku pogrzebowego i nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych.

Jednocześnie Trybunał wskazał, że ustawodawca, dostrzegając już wcześniej konieczność zmian w tym zakresie, dokonał nowelizacji art. 81 ustawą z dnia 3 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 69, poz. 596), umożliwiając ubieganie się o zasiłek pogrzebowy także po upływie 12 miesięcy od dnia śmierci osoby. Zgodnie z obowiązującym od dnia 22 maja 2009 r. brzmieniem tego przepisu, prawo do zasiłku pogrzebowego wygasa w razie niezgłoszenia wniosku o jego przyznanie w okresie 12 miesięcy od dnia śmierci osoby, po której zasiłek przysługuje, a jeżeli zgłoszenie wniosku o zasiłek pogrzebowy w tym terminie było niemożliwe z powodu późniejszego odnalezienia zwłok lub zidentyfikowania osoby zmarłej,

prawo do zasiłku pogrzebowego wygasa po upływie 12 miesięcy od daty sporządzenia aktu zgonu. Wskazane wypadki należą niewątpliwie do najczęstszych przyczyn, które uniemożliwiają ubieganie się o zasiłek pogrzebowy w związku z przekroczeniem 12-miesięcznego terminu od dnia śmierci osoby bez winy wnioskodawcy.

Powyższa zmiana została oceniona przez Trybunał Konstytucyjny aprobująco. Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził niezgodności z Konstytucją art. 81 w jego aktualnym brzmieniu. Zaznaczył jednak, że dokonana nowelizacja nie eliminuje wszystkich problemów praktycznych. Słusznym więc się wydaje uwzględnienie w obowiązujących przepisach dotyczących zasiłku pogrzebowego także sytuacji nietypowych, innych niż wskazane w znowelizowanym art. 81 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Przemawia za tym cel zasiłku pogrzebowego oraz fakt, że mobilność społeczeństwa zarówno w celach zarobkowych, jak i innych, staje się coraz bardziej powszechna.

Projektowana nowelizacja ww. przepisu zmierza do ujęcia w ramy prawne owych nietypowych sytuacji i w konsekwencji ma skutkować możliwością złożenia wniosku o wypłatę zasiłku pogrzebowego także w innym niż dotychczasowy terminie. Zgodnie z projektem ustawy uprawnieni, którzy dokonali pochówku w terminie późniejszym niż 12 miesięcy od dnia śmierci osoby, z przyczyn całkowicie od siebie niezależnych, będą mogli ubiegać się o wypłatę tego świadczenia w okresie 12 miesięcy od dnia pogrzebu.

Projektowana regulacja powinna zabezpieczyć interesy tej grupy osób i spowodować zwiększenie zaufania obywateli do instytucji państwa oraz umocnienie zasady państwa prawa.

3. W art. 1 pkt 3 projektu ustawy proponuje się zmianę sposobu ustalania kapitału początkowego.

Kapitał początkowy jest ustalany dla osób urodzonych po 1948 r., które przed 1999 r. wykonywały pracę lub inną działalność objętą ubezpieczeniem społecznym i w związku z tym były za nie opłacane (lub same opłacały) składki na to ubezpieczenie. Oblicza się go po to, aby okresy składkowe i nieskładkowe przebyte przed dniem 1 stycznia 1999 r. zamienić na kwotę umownego kapitału, stanowiącego punkt wyjścia dla kapitału zbieranego ze składek na ubezpieczenie emerytalne, wpłacanych po 1998 r.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami art. 174 ust. 9 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, organy rentowe ustalają kapitał początkowy dla osób, które legitymują się stażem ubezpieczeniowym w wymiarze co najmniej 6 miesięcy i 1 dzień. Osoby, które mają krótszy staż ubezpieczeniowy, nawet jeśli składa się on wyłącznie z okresów składkowych, nie mogą mieć ustalonego kapitału początkowego. Budzi to poważne wątpliwości, ponieważ w nowym systemie emerytura powinna być pochodną składek wpłacanych przez całe życie. Przeciwny temu ograniczeniu jest Rzecznik Praw Obywatelskich, słusznie wskazując, że ubezpieczeni nie otrzymują należnego świadczenia.

Proponowana w art. 1 pkt 3 projektu ustawy zmiana przepisów spowoduje, że kapitał początkowy będzie mógł być obliczony również za staż ubezpieczeniowy krótszy niż 6 miesięcy i 1 dzień. Będzie bowiem istniała możliwość przyjęcia do obliczeń stażu ubezpieczeniowego wyrażonego w dniach, a nie tylko w pełnych latach, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Dzięki tej zmianie, sposób obliczania kapitału będzie adekwatny do nowej formuły emerytalnej, w której akcentowana jest długość okresu opłacania i wysokość składek na ubezpieczenie w całym okresie aktywności zawodowej objętej ubezpieczeniem emerytalnym.

Projektowana ustawa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt ustawy został zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. W trybie ww. ustawy żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania przedmiotowym projektem.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji do Komisji Europejskiej. Projekt nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów 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 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Zmiana warunków dotyczących prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy dotyczy ubezpieczonych, którzy w dniu wejścia w życie nowych przepisów nie osiągnęli jeszcze pełnego wieku emerytalnego, a więc przede wszystkim osób urodzonych po 1948 r. – z wyjątkiem kobiet, które osiągnęły już pełny wiek emerytalny 60 lat i zamiast na rentę mogą przejść na emeryturę.

Zmiana zasad wypłaty zasiłku pogrzebowego dotyczy niewielkiej grupy obywateli, którzy pokryli koszty pogrzebu, który – z przyczyn obiektywnych – odbył się po upływie 12 miesięcy od dnia śmierci osoby.

Możliwość obliczenia kapitału początkowego również za staż ubezpieczeniowy krótszy niż 6 miesięcy i 1 dzień dotyczy osób przechodzących na emeryturę obliczoną według nowych zasad wymiaru.

2. Informacja o konsultacjach społecznych

Przedstawione w projekcie ustawy propozycje dotyczące zmiany warunków uprawniających do renty z tytułu niezdolności do pracy były poddane konsultacjom międzyresortowym oraz z niżej wymienionymi partnerami społecznymi.

Organizacje pracodawców:

- 1) Business Centre Club – Związek Pracodawców,
- 2) Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”,
- 3) Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) Związek Rzemiosła Polskiego,
- 5) Krajowa Izba Gospodarcza.

Organizacje związkowe:

- 1) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”,
- 2) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- 3) Forum Związków Zawodowych,
- 4) Zarząd Główny Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

Proponowana zmiana była konsultowana również z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, Radą Nadzorczą Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasą Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Konsultacje przeprowadzono w ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który przesłano do opinii w dniu 3 września 2010 r. W odróżnieniu od pozostałych propozycji, w szczególności dotyczących zmiany sposobu obliczania renty z tytułu niezdolności do pracy dla osób urodzonych po 1948 r., zmiany przepisów proponowane w niniejszym projekcie ustawy nie wzbudziły kontrowersji i nie były kwestionowane przez partnerów społecznych i resorty.

Propozycja umożliwienia złożenia wniosku o wypłatę zasiłku pogrzebowego także osobom, które z przyczyn całkowicie od siebie niezależnych dokonały pochówku danej osoby w terminie późniejszym niż 12 miesięcy od dnia jej śmierci, nie wymagała konsultacji – stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2010 r., sygn. akt P 25/09.

Propozycja dotycząca wprowadzenia dodatkowego przepisu, umożliwiającego obliczenie kapitału początkowego również dla osób, które mają staż ubezpieczeniowy krótszy niż 6 miesięcy i 1 dzień, została wprowadzona do projektu ustawy na skutek postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich. Nowy przepis nie wymagał przeprowadzenia konsultacji, ponieważ nie zmienia obecnie obowiązujących zasad ustalania kapitału początkowego, natomiast jest korzystny dla ubezpieczonych.

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

Pomimo złagodzenia warunków wymaganych do uzyskania renty z tytułu niezdolności do pracy należy oczekiwać, że wydatki na te świadczenia nie wzrosną, lecz zmniejszą się, ponieważ nie będzie już stosowana wykładnia przepisów przyjęta w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt I UZP 5/05, zaś przypadki, w których osoba całkowicie niezdolna do pracy, która ma okres składkowy wynoszący co najmniej

30 lat w przypadku kobiety i 35 lat w przypadku mężczyzny, nie będzie jednocześnie mieć 5 lat stażu ubezpieczeniowego w ostatnim dziesięcioleciu – nie będą liczne.

Biorąc pod uwagę liczbę zdarzeń skutkujących niemożnością ubiegania się o zasiłek pogrzebowy w dotychczas obowiązującym terminie, można stwierdzić, że nowa regulacja w tym zakresie nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, ponieważ nie spowoduje obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Możliwość obliczenia kapitału początkowego również za staż ubezpieczeniowy krótszy niż 6 miesięcy i 1 dzień nie spowoduje wzrostu wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W najbliższych 10 latach koszt ten będzie zerowy, ponieważ z nowej regulacji skorzystają przede wszystkim osoby młode, które przed 1999 r. pracowały krótko, a na emeryturę będą przechodzić dopiero w przyszłości.

Projektowane rozwiązania nie będą mieć wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

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

Projektowane rozwiązania nie będą mieć wpływu na:

- 1) rynek pracy,
- 2) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw,
- 3) sytuację i rozwój regionalny.