

Prof. dr hab. Inetta Jędrasik–Jankowska
Uniwersytet Warszawski

Ekspertyza nr 166
(IP-83P)

Opinia do projektu ustawy o emeryturach i rentach z FUS (Druk Sejmowy nr 339)

I. Przedstawiony projekt reguluje prawo do rent i emerytur wszystkich grup ubezpieczonych, których uprawnienia były dotychczas uregulowane jedenastoma ustawami.

Powyższy zamysł mógłby zasługiwać na uznanie gdyby nie to, że zasada jednolitości jest zbyt dosłownie rozumiana (zob. uwagi do projektu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) i gdyby scaleniu ustaw towarzyszyło usunięcie wad i błędów dotychczasowej regulacji. Zmiana systemu to bowiem doskonała okazja do poprawienia tego, co było dotychczas źle rozwiązane.

Niestety projektodawca dokonał tylko niewielkich korekt (np. zlikwidował comiesięczne wnioski o przeliczanie wysokości świadczenia), natomiast co do reszty to w zasadzie dokonuje tylko kompilacji uregulowań poprzednich ustaw przenosząc do projektu cały balast złych, nielogicznych konstrukcji, które przyczyniły się do rozregulowania obecnego systemu.

W tej sytuacji na wstępie nasuwa się pytanie czy cała ta operacja ma sens, po to tylko, aby wprowadzić inną formułę emerytury (tak wg tzw. zasady zdefiniowanej składki). Czy nie należałoby raczej ograniczyć się do ustawy wprowadzającej nową formułę i określającej reguły uczestniczenia w nowym systemie, natomiast wszystkie inne kwestie poddać gruntownej weryfikacji merytorycznej i dopiero potem uchwalić nową ustawę.

II. Dostosowując prawo emerytalne do nowego systemu, projekt reguluje zasady nabywania prawa do emerytury wg kryterium wiekowego dzieląc ubezpieczonych na trzy grupy.

I tak w art. 24 - 26 mowa jest o prawie do emerytury dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (grupa pierwsza). Art. od 27 do 44 to regulacja prawa do emerytury dla osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. (grupa druga). W grupie pierwszej rozróżnia się nadto podgrupę osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., ale przed 1 stycznia 1969 r. (art. 45-49). Prawo do emerytury regulowane jest w trzech rozdziałach.

W efekcie dość trudno jest się zorientować w układzie ustawy w tym względzie. Wydaje się, że bardziej przejrzysta byłaby regulacja prawa do emerytury tylko w 2 rozdziałach obejmujących jeden “nowe”, a drugi “stare” reguły nabycia prawa. Ubezpieczonych zaś należy podzielić na trzy rozdzielne grupy tj. na:

- urodzonych przed 1 stycznia 1949 r. (na pewno w starym systemie),
- urodzonych po 31 grudnia 1968 r. (na pewno w nowym systemie),
- urodzonych po 31 grudnia 1948 r. ale przed 1 stycznia 1969 r. (mają prawo wyboru systemu).

Przystąpienie przez osobę z grupy trzeciej do otwartego funduszu emerytalnego w określonym terminie oznaczałoby, że zainteresowany nabędzie prawo do emerytury wg nowej formuły, zaś nieprzystąpienie - że wg formuły dotychczasowej. Nie trzeba więc prawa do emerytury regulować w trzech rozdziałach.

Projekt, osobom urodzonym w przedziale 1 stycznia 1949 r. - 31 grudnia 1968 r. daje wybór opcji, stawia jednak warunki tego wyboru. Wygląda na to, że osoba, która nie przy-

stąpi do nowego systemu, nabędzie prawo do emerytury w starym systemie, ale jeśli spełni dodatkowe warunki. Powstaje natychmiast pytanie, co będzie, jak nie spełni tych warunków? Może w ogóle nie dostanie niczego? Abstrahując od logiki tej konstrukcji, nie wiadomo dlaczego żąda się od tych osób, aby warunki do emerytury spełniły do 31 grudnia 2006 r. Najstarsza osoba urodzona w tym przedziale czasowym będzie miała wtedy 57 lat, a najmłodsza 37. Jakim cudem ma spełnić warunek osiągnięcia wieku 60 lat, o którym mowa w art. 28, do którego odsyła art. 45 oraz w art. 39, do którego odsyła art. 49? (Należy zauważyć, że często stosowana w projekcie metoda piętrowych odesłań, jest wyrazem najwyżej nieudolności legislacyjnej).

III. Projekt zawiera nie tylko regulacje prawa do emerytury w nowym” i “starym” systemie, ale reguluje także prawo do świadczeń rentowych, waloryzację świadczeń, zasady zawieszania świadczeń, zasady wypłacania świadczeń, postępowanie w sprawach świadczeń. Jednym słowem projekt zawiera kompleksowe uregulowanie prawa do świadczeń emerytalno - rentowych w tzw. I filarze.

Oceniając tę część projektu należy na wstępie zaznaczyć, że nie dokonano tu ani żadnych zmian mających na celu usunięcie wadliwych rozwiązań niejednokrotnie krytykowanych w literaturze przedmiotu, ani korekt od strony legislacyjnej w celu usunięcia luk i sprzeczności. Zrobiono też trochę nowych błędów.

Pierwszą kwestią, którą tu należy podnieść to regulacja prawa do renty w razie niezdolności do pracy (d. inwalidztwo). Projekt uchylając całą ustawę emerytalną z 1982 r. nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących treści ryzyka. Komu więc (tzn. w jakich sytuacjach życiowych) będzie przyznawana renta z tytułu niezdolności do pracy? Niezdolność do pracy to pojęcie prawne, a nie faktyczne, a więc nie wystarczy sam zapis, że renta przysługuje niezdolnym do pracy. Regulując jednak tę kwestię należałoby “cofnąć” się do pierwotnej wersji tego ryzyka. Zmianę bowiem dokonaną ustawą z 28 czerwca 1996 r. o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. nr 100 poz. 461) należy uznać za wprowadzającą większe niejasności do tego pojęcia (por. wypowiedzi w literaturze m. in. H. Pławuckiej i I. Jędrasik- Jankowskiej).

IV. Prawo do renty rodzinnej wywołuje stosunkowo mało zastrzeżeń, niemniej należałoby przy okazji reformy usunąć istniejące nieścisłości np. budzącą wątpliwości interpretacyjne kwestię przyczyniania się do utrzymania rodziców (ubezpieczenia społeczne operują pojęciem “pozostawanie na utrzymaniu”). Wersja tego zapisu sprzed 1982 r. była lepsza.

Zastrzeżenia wywołuje też sposób regulacji prawa do renty rodzinnej po osobie pobierającej zasiłek przedemerytalny lub świadczenie przedemerytalne. Projektodawca zamiast potraktować te osoby jak quasi emerytów i przyznać rentę rodzinną na zasadach ogólnych tj. w razie śmierci tej osoby w czasie pobierania świadczenia ew. przed upływem 18 miesięcy od zawieszenia prawa do tego świadczenia, ustala łańcuch odesłań nie mających żadnego sensu.

V. Projekt oznacza niektóre świadczenia kwotowo z obowiązkiem waloryzacji. Nie jest to jednak dobra metoda w odniesieniu do ustaw, które mają obowiązywać kilkadziesiąt lat. Właściwszą metodą (o takich samych efektach) jest ustalenie odpowiednich parametrów świadczenia, które może być konkretyzowane np. corocznie.

VI. Projekt przyjmuje właściwą tylko polskiemu prawu (“polski patent”) zasadę, że będąc na emeryturze można powiększyć swoje uprawnienia emerytalne (sic!).

W systemach ubezpieczeniowych innych państw ubezpieczony, który zrealizował swoje prawo do zaprzestania pracy, po osiągnięciu wieku emerytalnego nie podlega już ubezpiecze-

niu emerytalnemu. **Jest to wyrazem ogólnej reguły ubezpieczeniowej, że po zajściu ryzyka nie można już powiększać swoich ekspektatyw na wypadek tego ryzyka.**

Nadto należy tu zauważyć, że przejście na emeryturę jest prawem, a nie obowiązkiem ubezpieczonego. Może to uczynić najwcześniej z osiągnięciem tego wieku, ale może opóźnić zakończenie kariery zawodowej i w ten sposób powiększyć swoje ekspektatywy (wysokość świadczenia). Szereg systemów przewiduje zresztą różne zachęty z tytułu tego tzw. odroczenia emerytury. Polskie rozwiązania zachęcają natomiast do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę – po co bowiem dłużej pracować skoro powiększenie emerytury można osiągnąć pobierając już emeryturę. **Z punktu widzenia funkcjonowania systemu polskie rozwiązanie jest więc bez sensu.** Wzięło się zapewne stąd, że w celu uniknięcia perturbacji na rynku pracy, do których mogłoby dojść w wyniku zatrudniania tańszych (bo bez składki na ZUS) emerytów, wprowadzono składkę, a ze składką powiązano świadczenie. Składkę na ZUS można jednak zastąpić składką na Fundusz Pracy i osiągnąć w ten sposób wszystkie cele na raz.

VII. Poza tym projekt zawiera szereg mankamentów typu techniczno-legislacyjnego lub logicznego np. nie jest pewne czy ktokolwiek potrafi zastosować przepis dotyczący zmniejszenia renty rodzinnej w razie osiągnięcia dochodu przez jednego z uprawnionych (art. 103 ust. 2).

Są też wątpliwości co do celu wprowadzenia osobnego przepisu, że emeryt lub rencista musi potwierdzić istnienie dalszego prawa do pobierania świadczeń, skoro jest już przecież zapisany obowiązek powiadamiania o zajściu okoliczności mających wpływ na prawo do świadczeń (np. osiągnięcie zarobków). Gdyby natomiast chodziło o potwierdzanie życia w celu zapobieżenia pobierania świadczenia przez osoby nieuprawnione, od których nie można ich odebrać w drodze egzekucji administracyjnej, to o wiele prościej byłoby zobowiązać USC do przesyłania z urzędu aktu zgonu do odpowiedniego oddziału ZUS.

Mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, że projekt nie nadaje się do dalszego postępowania bez gruntownego przepracowania od początku.