



## PREZES RADY MINISTRÓW

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

DKPL.WK.0610.2.19.2022.JS(9)

RM-0610-19-22

UD314

Pani Elżbieta WITEK  
Marszałek Sejmu

*Szanowna Pani Marszałek,*

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi  
projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych  
ustaw.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został  
upoważniony Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

*Z poważaniem,*

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

Do wiadomości:

Wnioskodawca

*niepodległa*

POLSKA  
STULECIE ODZYSKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924 oraz z 2021 r. poz. 1621) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 uchyla się pkt 7;

2) w art. 17 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prawo do emerytury pomostowej ulega zawieszeniu lub emerytura ta ulega zmniejszeniu na zasadach określonych w art. 103 ust. 3 i art. 103a–106 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.”;

3) w art. 28 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Organ rentowy zawiesza postępowanie w sprawie emerytury pomostowej, jeżeli toczy się postępowanie, wszczęte na podstawie art. 41 ust. 6, w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, wymienionych w art. 41 ust. 4 i prowadzonych przez płatnika składek, u którego jest lub był zatrudniony pracownik, którego dotyczy zawieszona postępowanie, jeżeli postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji może mieć wpływ na ustalenie prawa do emerytury pomostowej.

1b. Organ rentowy podejmuje postępowanie w sprawie emerytury pomostowej, zawieszona z przyczyny określonej w ust. 1a, w przypadku gdy postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o którym mowa w ust. 1a, zostało zakończone wydaniem decyzji prawomocnej lub orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.”;

4) w art. 41:

a) ust. 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5. Płatnik składek jest obowiązany powiadomić zatrudnionych pracowników o treści wykazu, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, oraz o wpisie lub odmowie dokonania wpisu do ewidencji, o której mowa w ust. 4 pkt 2.

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

6. W przypadku nieumieszczenia stanowiska pracy, na którym pracownik wykonuje pracę, w wykazie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, lub nieumieszczenia pracownika w ewidencji, o której mowa w ust. 4 pkt 2, pracownikowi przysługuje skarga do Państwowej Inspekcji Pracy.”,

b) po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. O wszczęciu postępowania w sprawie kontroli, prowadzonej w trybie ust. 6, oraz o wynikach tej kontroli Państwowa Inspekcja Pracy zawiadamia Zakład. Zawiadomienie to w szczególności obejmuje dane kontrolowanego płatnika składek, dane pracownika, którego dotyczy prowadzona kontrola, oraz okres wykonywania przez pracownika pracy objęty tą kontrolą.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 83 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Zakład zawiesza postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 3a, jeżeli toczy się postępowanie, wszczęte na podstawie art. 41 ust. 6 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, prowadzonych przez płatnika składek, u którego jest lub był zatrudniony pracownik, którego dotyczy zawieszony postępowanie.

1b. Zakład podejmuje postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 3a, zawieszony z przyczyny określonej w ust. 1a, w przypadku gdy postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o którym mowa w ust. 1a, zostało zakończone wydaniem decyzji prawomocnej lub wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1205 oraz z 2021 r. poz. 1621 i 1834) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 37b:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 432, 619, 1621, 1834, 1981 i 2105.

„1. Wysokość dofinansowania projektu wynosi 80% szacowanej wartości projektu, jednak nie więcej niż maksymalna dopuszczalna kwota dofinansowania określona w regulaminie konkursu, o którym mowa w art. 37c.”,

b) uchyla się ust. 2;

2) w art. 37e w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) liczbę osób, za które płatnik składek opłaca składki na ubezpieczenia społeczne na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie projektu, oraz liczbę osób, które obejmie projekt;”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251 oraz z 2021 r. poz. 1529) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 w ust. 1 pkt 9a otrzymuje brzmienie:

„9a) kontrola wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, oraz kontrola ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, z 2021 r. poz. 1621 oraz z 2022 r. poz. ...);”;

2) art. 11a otrzymuje brzmienie:

„Art. 11a. Właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione do nakazania pracodawcy:

1) umieszczenia stanowiska pracy, na którym są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w wykazie stanowisk pracy, o którym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, wykreślenia go z wykazu oraz sporządzenia korekty wpisu dokonanego w tym wykazie;

2) umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, wykreślenia go z ewidencji oraz sporządzenia korekty wpisu dokonanego w tej ewidencji.”.

**Art. 5.** Do postępowań wszczętych na podstawie art. 24 ustawy zmienianej w art. 1 i niezakończonych wydaniem decyzji prawomocnej przed dniem wejścia w życie niniejszej

ustawy stosuje się przepisy art. 4 i art. 28 ust. 1a i 1b ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 6.** Do postępowań wszczętych na podstawie art. 41 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, i niezakończonych wydaniem decyzji prawomocnej przed dniem 1 stycznia 2023 r. stosuje się przepisy art. 10 ust. 1 pkt 9a i art. 11a ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 7.** Do postępowań wszczętych na podstawie art. 83 ust. 1 pkt 3a ustawy zmienianej w art. 2 i niezakończonych wydaniem decyzji prawomocnej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy art. 83 ust. 1a i 1b ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 8.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 4 i art. 4, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

## UZASADNIENIE

### I. Cel regulacji

1. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o emeryturach pomostowych”, zgodnie z jej art. 1, reguluje przede wszystkim warunki: nabywania prawa do świadczenia okresowego w postaci emerytury pomostowej, rodzaje prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, których wykonywanie uprawnia do emerytury pomostowej, oraz zasady odprowadzania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych, zwany dalej „FEP”, z którego, co do zasady, finansowana jest emerytura pomostowa, oraz obowiązki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „ZUS”, i płatników składek w zakresie tworzenia i prowadzenia centralnego rejestru i wykazu stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz centralnego rejestru i ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (wraz z kontrolą takiej kwalifikacji<sup>1)</sup>).

Podkreślenia wymaga fakt, że w 13-letnim okresie obowiązywania ustawy o emeryturach pomostowych (ustawa weszła w życie co do zasady z dniem 1 stycznia 2009 r.) dokonywane dotychczas w niej nieliczne zmiany miały jedynie charakter dostosowawczy i były związane z wejściem w życie nowych przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych (w tym w szczególności modyfikujących warunki nabywania prawa do emerytury<sup>2)</sup>). Nie dokonywano w tej ustawie więc żadnych zmian, które by modyfikowały jej regulacje o podstawowym znaczeniu.

Nie oznacza to jednak, że działanie przepisów ustawy o emeryturach pomostowych nie wywoływało w praktyce żadnych problemów i że jej przepisy nie były kwestionowane przez samych ubezpieczonych, organizacje związkowe<sup>3)</sup> czy też nawet organy państwa.

Pierwszy istotny problem, jaki pojawił się w stosowaniu tej ustawy, był związany z realizacją w praktyce warunku ustawowego nabycia prawa do emerytury pomostowej określonego w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych, tj. niepozostawiania przez ubezpieczonego w stosunku pracy.

---

<sup>1)</sup> Zob. art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych.

<sup>2)</sup> Np. w związku z ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637, z późn. zm.), podnoszącą wiek emerytalny, a następnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38, z późn. zm.), przywracającą wiek emerytalny do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

<sup>3)</sup> Świadczy o tym chociażby fakt trzykrotnego merytorycznego badania ustawy o emeryturach pomostowych przez Trybunał Konstytucyjny (w tym w zakresie zgodności z Konstytucją RP definicji zawartych w jej art. 3 ust. 1–3 i kompletności załączników nr 1 i 2), który orzeczeniami z dnia 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 17/09), z dnia 25 listopada 2010 r. (sygn. akt K 27/09) oraz z dnia 3 marca 2011 r. (sygn. akt K 23/09) orzekł o zgodności tej ustawy z Konstytucją RP.

Warunek rozwiązania stosunku pracy został przewidziany przez ustawodawcę z uwagi na charakter świadczenia, jakim jest emerytura pomostowa. Świadczenie to (o charakterze okresowym, przysługujące do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego) skierowane jest do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika (art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych). Widać to zwłaszcza w definicji pracy w szczególnych warunkach zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych. Zgodnie z tym przepisem: „Prace w szczególnych warunkach to prace związane z czynnikami ryzyka, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwałe uszkodzenie zdrowia, wykonywane w szczególnych warunkach środowiska pracy, determinowanych siłami natury lub procesami technologicznymi, które mimo zastosowania środków profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej stawiają przed pracownikami wymagania przekraczające poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku (...)”.

Należy podkreślić, że już w 2011 r. zaczęto kierować do ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wystąpienia (pochodziły one m.in. od parlamentarzystów oraz organizacji związkowych), w których sygnalizowano, że warunek niepozostawiania przez ubezpieczonego w stosunku pracy stanowi dla niego bardzo duże utrudnienie w postępowaniu o ustalenie prawa do emerytury pomostowej. Naraża go bowiem na utratę jedyne źródła dochodu bez żadnej gwarancji ustalenia tego prawa. Mając to na względzie, w wystąpieniach tych postulowano wprowadzenie możliwości weryfikacji dokumentacji niezbędnej do przyznania emerytury pomostowej, w tym m.in. tej, która potwierdza okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, przed rozwiązaniem stosunku pracy.

W związku z tym, w sierpniu 2011 r. Prezes ZUS został poproszony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, aby organy rentowe w swoich decyzjach wyraźnie artykułowały, czy jedyną przyczyną odmowy prawa do emerytury pomostowej jest nierozwiązanie stosunku pracy, czy też nie zostały spełnione inne warunki wymagane do jej przyznania.

Wskutek powyższej prośby, członek Zarządu ZUS przesłał w dniu 19 października 2011 r. do wszystkich Oddziałów ZUS pismo, w którym zobowiązano organy rentowe, aby m.in. w sprawach o przyznanie emerytury pomostowej analizować całość dokumentacji zgromadzonej w aktach rentowych w celu sprawdzenia, czy poza warunkiem rozwiązania stosunku (stosunków) pracy, spełnione zostały pozostałe warunki (w tym również stażowe), wymagane do przyznania ww. świadczenia. Ponadto z ww. pisma wynikało jednoznacznie, że

w przypadku, gdy jedyną przyczyną odmowy prawa do emerytury pomostowej jest nierozwiązanie stosunku (stosunków) pracy, w decyzji odmawiającej przyznanie świadczenia należało wyraźnie ten fakt stwierdzić.

Konieczność dalszego stosowania powyższych zasad została oddziałom ZUS przypomniana pismem członka Zarządu ZUS z dnia 13 stycznia 2020 r.

Wydawało się więc, że decyzja wydana przez organ rentowy z uwzględnieniem powyższej procedury w sposób wystarczający gwarantuje, że po rozwiązaniu stosunku pracy przez ubezpieczonego, przy spełnieniu pozostałych warunków, świadczenie w postaci emerytury pomostowej będzie przyznane, co w konsekwencji miało powodować brak konieczności modyfikowania przepisu zawartego w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych.

Rzeczywistość jednak zweryfikowała takie założenie. Do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej nadal wpływały sygnały ze strony ubezpieczonych oraz organizacji związkowych, z których wynikało, że wyżej opisana procedura działania organów rentowych nie zawsze się sprawdza. Wynikało z nich, że nadal występują w praktyce przypadki weryfikowania przez organy rentowe, w „drugich” decyzjach w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej, swoich wcześniejszych ustaleń co do stażu pracy (zarówno ogólnego, jak i szczególnego) z „pierwszych” decyzji o odmowie przyznania prawa do emerytury pomostowej (z uwagi na brak spełnienia przesłanki określonej w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych), co z kolei prowadzi do odmowy przyznania emerytury pomostowej (pomimo rozwiązania przez ubezpieczonego stosunku pracy).

Istnienie takich sytuacji zostało również potwierdzone w trakcie obrad Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego.

Na trudności związane z problemem pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (związane z wymogiem zawartym w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych) zwrócono uwagę również w doktrynie i w związku z tym podkreślono, że warto rozważyć usunięcie tej przesłanki<sup>4)</sup> z przesłanek warunkujących prawo do świadczenia w postaci prawa do emerytury pomostowej.

Za modyfikacją przez ustawodawcę warunku rozwiązania stosunku pracy opowiedziano się także w opinii Biura Analiz Sejmowych<sup>5)</sup> w trakcie rozpatrywania w Sejmie indywidualnej petycji (nr BKSP- 145-557/19).

---

<sup>4)</sup> Tak np. M. Zieleniecki, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011 r., s. 253.

<sup>5)</sup> Opinia BAS-WAP-1487/19.



Mając powyższe na uwadze, zdecydowano się na zaproponowanie uchYLENIA przesłanki nabycia prawa do emerytury pomostowej, o której mowa w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych.

2. Wskutek wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisu zawartego w art. 48 ustawy o emeryturach pomostowych, rozszerzony został zakres zadań Państwowej Inspekcji Pracy, zwanej dalej „PIP”, przewidziany w art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PIP”. Katalog zadań powiększony został o kontrolę ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych (przez dodanie pkt 9a w ust. 1 w art. 10 ustawy o PIP). Z tym nowym zadaniem korespondowało uprawnienie do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w tej ewidencji (art. 11a ustawy o PIP) i wydawanie decyzji przez inspektora pracy (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP).

W początkowym okresie obowiązywania ww. regulacji organy PIP dokonywały merytorycznej oceny charakteru pracy wykonywanej przez pracownika na określonym stanowisku pracy, aby móc ją zakwalifikować jako tę, która wypełnia (bądź nie) kryteria wymienione w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych. Ocena taka była dokonywana bez względu na to, czy stanowisko, na którym pracownik (wnoszący skargę w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych) wykonywał swoją pracę, znajdowało się w prowadzonym przez płatnika składek wykazie stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych). Jeśli przeprowadzona kontrola wypadła pozytywnie dla pracownika, to organy PIP wydawały decyzję o nakazaniu pracodawcy umieszczenia takiego pracownika w ewidencji, a jeśli była ona negatywna, podejmowano decyzję o odmowie wpisu do ewidencji.

Takie postępowanie organów PIP w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze było początkowo akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W 2011 r. orzecznictwo w tej kwestii zaczęło ulegać zmianie, co znalazło swój wyraz w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1969/10 (opublikowanym na stronach internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych<sup>6)</sup>) sąd ten uznał, iż „organy inspekcji pracy nie mają prawnych podstaw do dokonywania wiążących ustaleń czy badań w zakresie wykazywania czy określone

---

<sup>6)</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, zwanej dalej „CBOIS”.

stanowisko pracy spełnia wymogi przewidziane przez ustawę o emeryturach pomostowych by być umieszczone przez pracodawcę w rejestrze stanowisk prowadzonym w oparciu o przepis art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy”.

Stanowisko takie zostało poparte w kolejnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego – w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 4/12, w wyroku z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 511/12<sup>7)</sup>, oraz z dnia 4 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 908/12 (publikowane w CBOIS). W tym ostatnim orzeczeniu podkreślono nawet wprost, że: „(...) Rolą organu Państwowej Inspekcji Pracy (...) jest jedynie nakazanie pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w oparciu o stan faktyczny, w którym zakwalifikowanie pracy danego pracownika do tego rodzaju prac nie jest sporne, ewentualnie, gdy spór został już rozstrzygnięty, a dane pracownika nie figurują w ewidencji. Istnienie sporu w tym względzie uniemożliwia natomiast władczą ingerencję organu Państwowej Inspekcji Pracy (...)”.

Obecnie można już mówić o utrwalonej w tej kwestii linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Linia taka odbiega od pierwotnej intencji ustawodawcy (*ratio legis*), która – przez nadanie nowych uprawnień kontrolnych PIP – nie miała na celu sprowadzenia roli tego organu jedynie do mechanicznego porównywania wykazu stanowisk pracy z ewidencją pracowników i podejmowania decyzji nakazującej umieszczenie pracownika w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, jedynie wtedy, gdy stanowisko, na którym pracownik wykonuje swoją pracę, zostało już umieszczone w wykazie prowadzonym przez pracodawcę w oparciu o przepis art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych (a do tego zdaje się sprowadzać rolę PIP w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych). Intencją ustawodawcy było natomiast nadanie PIP uprawnień nadzorczych, o pełnym merytorycznym charakterze, w zakresie kontroli pracodawców, u których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach pomostowych<sup>8)</sup>. To bowiem PIP jest najbardziej kompetentnym organem wyposażonym w odpowiednie zaplecze merytoryczne i techniczne w zakresie oceny warunków pracy i ich wpływu na pracownika.

---

<sup>7)</sup> Por. również inne wyroki NSA z grudnia 2012 r.: z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 521/12, z dnia 21 grudnia 2012 r., I OSK 561/12 i z dnia 28 grudnia 2012 r., I OSK 575/12 oraz przykładowe wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Opolu z dnia 30 grudnia 2013 r., II SA/Op 361/13 oraz wyroki WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2013 r. wydane w sprawach: III SA/Kr 1416/12 oraz III SA/Kr 1423/12.

<sup>8)</sup> Za taką właśnie intencją ustawodawcy opowiadają się również niektórzy przedstawiciele doktryny. Zob. np. J. Parchomiuk, *Problematyka emerytur pomostowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Prawo i Zabezpieczenie Społeczne 2013 r., nr 2, s. 26.

Mając na uwadze powyższe oraz wystąpienia kierowane do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa ZUS (w których postulowano przeprowadzenie nowelizacji rozszerzającej kompetencje władcze PIP), a także dyskusję odbytą w tej kwestii na forum Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego<sup>9)</sup> oraz powołanego w jego ramach Zespołu roboczego do spraw emerytur pomostowych, w projektowanej ustawie zaproponowane zostało dokonanie takich zmian w ustawie o PIP, które pozwolą temu organowi na merytoryczną ocenę procesu kwalifikowania przez pracodawcę wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, według kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych.

Nowelizacja ta powinna więc także przyczynić się do wzmocnienia ochrony ubezpieczonych, występujących o ustalenie prawa do emerytury pomostowej. Ustalenie tego prawa zależy bowiem przede wszystkim od posiadania przez ubezpieczonego wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W przypadku okresów przypadających po dniu 31 grudnia 2008 r. podlegają one uwzględnieniu przez organ rentowy na podstawie odpowiednich zapisów na koncie ubezpieczonego dokonanych w wyniku przekazania przez płatników składek danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (ZUS ZSWA), wynikających z zapisów ewidencji, o której jest mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych.

3. Projekt ustawy obejmuje również zmiany w zakresie prewencji wypadkowej, w postaci zmian zasad dofinansowania działań płatników składek, skierowanych na poprawę warunków pracy dla pracowników.

## ***II. Omówienie zaproponowanych zmian***

### ***1. Uchylenie przepisu pkt 7 w art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych***

W projekcie ustawy (art. 1 pkt 1) proponuje się uchylenie pkt 7 w art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych. Propozycja ta nie oznacza jednak, że warunek rozwiązania stosunku pracy nie będzie miał już żadnego znaczenia dla konstrukcji przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Przeciwnie, aby zachować charakter świadczenia w postaci emerytury pomostowej (które, jak to już wyżej wspomniano, zostało skierowane do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których

---

<sup>9)</sup> W tym również tę odbytą w związku z wniesieniem przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych pod obrady Rady Dialogu Społecznego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 30 października 2017 r., gdzie m.in. zaproponowano rozszerzenie zadań PIP związanych z procesem kwalifikowania przez płatnika składek wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika), należało tę przesłankę przekształcić (podobnie jak to ma miejsce na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm.) w przesłankę realizacji nabytego już prawa do emerytury pomostowej.

W związku z tym zaproponowano, aby w postępowaniu o przyznanie emerytury pomostowej przez organ rentowy był stosowany również przepis art. 103a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 1 pkt 2 projektu ustawy), zgodnie z którym „prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego”. Wskutek takiego rozwiązania osobie, która wystąpi o ustalenie prawa do emerytury pomostowej przed rozwiązaniem stosunku pracy, a spełni pozostałe warunki ustalenia tego prawa przewidziane w art. 4 pkt 1–6 ustawy o emeryturach pomostowych, organ rentowy wyda decyzję o przyznaniu emerytury pomostowej (od której będzie przysługiwało odwołanie do sądu). Emerytura taka jednak nie będzie wypłacana, gdyż prawo do emerytury pomostowej przysługujące takiej osobie ulegnie zawieszeniu.

Wejście w życie zmiany zaproponowanej w art. 1 pkt 2 projektu ustawy będzie również korzystne dla ubiegającego się o emeryturę pomostową z innego względu. Mianowicie, w ten sposób ulegnie rozszerzeniu zakres kontroli decyzji organu rentowego (co do spełniania poszczególnych warunków ustawowych nabycia prawa do emerytury pomostowej) dokonywanej w sądowym postępowaniu odwoławczym. Dotychczas bowiem w sytuacji zaskarżenia decyzji organu rentowego o odmowie przyznania prawa do emerytury pomostowej, spowodowanej m.in. nierozwiązaniem stosunku pracy, postępowanie odwoławcze ograniczało się jedynie do zbadania przez sąd prawidłowości braku ustalenia tej przesłanki przez organ rentowy (nie były badane natomiast pozostałe przesłanki np. te związane z ustaleniem wymaganego stażu pracy ogólnego bądź szczególnego). Jeżeli w postępowaniu odwoławczym sąd potwierdził, że odwołujący się nie rozwiązał stosunku pracy, mógł wówczas oddalić odwołanie jedynie z tej właśnie przyczyny. Orzecznictwo bowiem potwierdziło, że ustalenie przez sąd, iż ubezpieczony nie wypełnia jednej z przesłanek ustalenia prawa do emerytury, zwalnia go z obowiązku badania pozostałych przesłanek. Uznaje się bowiem w tym przypadku, że funkcja kontrolna postępowania odwoławczego ma charakter dominujący, co z kolei oznacza, że sąd nie ma powinności rozpoznawczych (w zakresie istnienia pozostałych przesłanek), gdyż te w ostatecznym rozrachunku i tak nie doprowadzą do przyznania

ubezpieczonemu świadczenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt I UK 7/14; LEX nr 1511381<sup>10</sup>).

Zmiana charakteru warunku rozwiązania stosunku pracy (z warunku nabycia prawa do emerytury pomostowej na warunek realizacji nabytego już prawa do emerytury pomostowej) spowoduje zatem, że ubezpieczony nie będzie musiał już obawiać się (w związku z postępowaniem o przyznanie mu prawa do emerytury pomostowej) utraty jedyne źródła dochodu. Będzie miał ponadto gwarancję – w przypadku wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej w związku np. z nieposiadaniem wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – że ustalenia poczynione w tym zakresie przez organ rentowy zostaną skontrolowane przez sąd w dwuinstancyjnym postępowaniu odwoławczym.

***2. Zmiany dotyczące zakresu kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, dokonywanej przez PIP, w związku ze skargą pracownika złożoną w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych***

Projektowane rozwiązania mają na celu rozszerzenie zadań PIP o kontrolę prowadzonego przez pracodawcę wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, na podstawie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych. Realizacja tego celu wymagała jednakże dokonania odpowiednich zmian nie tylko w ustawie o PIP, ale również w ustawie o emeryturach pomostowych oraz w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, z późn. zm.).

W ustawie o PIP dokonano odpowiednich zmian w przepisach art. 10 ust. 1 pkt 9a i art. 11a ustawy o PIP (art. 4 pkt 1 i 2 projektu).

Wejście w życie zaproponowanych zmian spowoduje, że skarga pracownika wnoszona w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych, mająca uzasadnione merytorycznie podstawy, odniesie swój zamierzony skutek (przez umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze) zarówno wtedy, gdy stanowisko, na którym wykonuje on swoją pracę, znajduje się już w wykazie, o którym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych, jak i wówczas, gdy pracodawca nie umieścił tego stanowiska w wykazie. W drugim przypadku –

---

<sup>10</sup> Zob. również wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2018 r. sygn. akt III AUa 391/18 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2018 r. sygn. akt III AUa 521/17.

wskutek zaproponowanych zmian – organ PIP nakaże pracodawcy, oprócz uzupełnienia ewidencji, również rozszerzenie wykazu o stanowisko, na którym skarżący pracownik wykonuje określony rodzaj pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

W związku z powyższym przewidziano (nowe brzmienie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych), że skarga do PIP będzie przysługiwała pracownikowi nie tylko w sytuacji, w której nie został on umieszczony w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, ale również w sytuacji, w której – pomimo umieszczenia w tej ewidencji – stanowisko pracy, na którym wykonuje on prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie znalazło się w prowadzonym przez pracodawcę wykazie określonym w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych (art. 1 pkt 4 lit. a projektu).

Powyższa zmiana wymusiła również konieczność zmiany art. 41 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych. Projektowane nowe brzmienie tego przepisu spowoduje, że nie będzie już żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu obowiązków informacyjnych związanych z procesem kwalifikowania wykonywanych u pracodawcy prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Od chwili wejścia w życie zaproponowanej zmiany, płatnik składek będzie obowiązany zaznajomić wszystkich zatrudnionych u niego pracowników zarówno z treścią wykazu, jak i ewidencji, wymienionych w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych (wszyscy zatem pracownicy uzyskają wiedzę o tym, czy stanowisko, na którym wykonują swoją pracę, zostało zaliczone do stanowisk, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, oraz czy zostali umieszczeni w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze).

W art. 1 pkt 3 projektu zaproponowano dodanie w art. 28 ustawy o emeryturach pomostowych nowych ustępów 1a i 1b, dotyczących zawieszenia i podjęcia postępowania w sprawie emerytury pomostowej, które mają zapobiec wydaniu przez organ rentowy decyzji w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej przed zakończeniem postępowania kontrolnego płatnika składek w zakresie kwalifikowania wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a przez to też zapewnić prawidłowość takiej decyzji. Przepisy te zostały tak zredagowane, aby zawieszenie postępowania w sprawie emerytury pomostowej następowało tylko w sytuacjach, w których postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji miało wpływ na ustalenie prawa do emerytury pomostowej. Wnioskodawca może bowiem, nawet bez okresów pracy u kontrolowanego płatnika składek, posiadać wystarczający do przyznania emerytury pomostowej okres pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze u innego

płatnika składek, co tym samym czyni w takich przypadkach bezcelowym zawieszenie postępowania w sprawie tego świadczenia do czasu zakończenia wymienionej kontroli przez organ rentowy (z tą nową regulacją związany jest także nowy ust. 6a w art. 41 ustawy o emeryturach pomostowych, dodawany w art. 1 pkt 4 lit. b projektu).

Nowe przepisy dotyczące zawieszenia i podjęcia postępowania (zredagowane analogicznie jak w przypadku zmian zaproponowanych w ustawie o emeryturach pomostowych) znalazły się również w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, w której – w art. 83 – zaproponowano dodanie nowych ustępów 1a i 1b (art. 2 projektu). Celem tych przepisów jest zapewnienie prawidłowości decyzji organów rentowych wydawanych w przedmiocie obowiązku odprowadzania przez płatnika składek na FEP.

### ***3. Zmiany w zakresie wysokości dofinansowania projektów dotyczących działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej***

Od dnia 1 stycznia 2013 r. w ramach prewencji wypadkowej zostało uruchomione nowe działanie – dofinansowanie działań płatników składek skierowane na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej (tzw. Program dofinansowania)<sup>11)</sup>.

Od 2018 r. Program dofinansowania jest realizowany w formie konkursu, który corocznie jest ogłaszany przez Prezesa ZUS<sup>12)</sup>.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1205, z późn. zm.) maksymalna wysokość dofinansowania jest uzależniona od liczby osób, za które płatnik składek opłaca składki na ubezpieczenia społeczne na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie projektu.

Udział procentowy wysokości dofinansowania w przypadku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za:

- 1) od 1 do 9 osób – wynosi do 90% szacowanej wartości projektu;
- 2) od 10 do 49 osób – wynosi do 80% szacowanej wartości projektu;
- 3) od 50 do 249 osób – wynosi do 60% szacowanej wartości projektu;
- 4) od 250 osób – wynosi do 20% szacowanej wartości projektu.

---

<sup>11)</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637, z późn. zm.).

<sup>12)</sup> Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. poz. 2179).

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 w takim samym stopniu wpłynęła na wzrost zagrożeń w środowisku pracy niezależnie od wielkości płatnika. Pomimo zmian w organizacji pracy, których wdrażanie umożliwiają rozwiązania (praca zdalna) wprowadzone przez ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.), w środowiskach pracy, w których występują czynniki szkodliwe i uciążliwe, często trudno o implementację tego typu rozwiązań, które niewątpliwie minimalizowałyby ryzyka w obszarze bezpieczeństwa biologicznego.

Wzrost zagrożeń czynnikami biologicznymi, zwłaszcza wśród dużych pracodawców (duże skupiska osób zatrudnionych), wraz z powyższymi ograniczeniami organizacyjnymi tworzą po stronie płatników nowe potrzeby co do wprowadzania rozwiązań pozwalających na krótko i długoterminowe utrzymanie zdolności do pracy wśród zatrudnionych. W latach 2020–2021 zrealizowano 1643 projekty. Pracownicy objęci dofinansowaniem w latach 2017–2021 w dużych przedsiębiorstwach stanowili ponad 12% wszystkich pracowników zatrudnionych w dużych przedsiębiorstwach, z którymi ZUS zawarł umowę o dofinansowanie. W średnich przedsiębiorstwach pracownicy objęci dofinansowaniem stanowili 24% wszystkich pracowników średnich przedsiębiorstw, z którymi ZUS zawarł umowę. Odpowiednio – w małych – 44% i mikroprzedsiębiorstwach – ponad 65%.

W 2020 r. Programem dofinansowania zostało objętych ponad 12 000 pracowników, co stanowi ponad 35% wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach korzystających z dofinansowania (w dużych przedsiębiorstwach pracownicy objęci programem stanowili ponad 31% wszystkich pracowników, w średnich – 27%, w małych – 46%, natomiast w mikroprzedsiębiorstwach – ponad 64%). Natomiast w 2021 r. Programem dofinansowania zostało objętych ponad 8 000 pracowników, co stanowi ponad 27% wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach korzystających z dofinansowania (w dużych przedsiębiorstwach pracownicy objęci programem stanowili ponad 2% wszystkich pracowników, w średnich – ponad 22%, w małych – prawie 40%, a w mikro- – ponad 65%). W 2021 r. 51% ogólnej liczby projektów dotyczących utrzymania zdolności pracowników do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, zakwalifikowanych do dofinansowania, miało charakter inwestycyjno-doradczy, natomiast około 49% dotyczyło działań inwestycyjnych. Projekty, które zostały dofinansowane, najczęściej dotyczyły zakupu sprzętu i urządzeń służących ograniczeniu obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego – 41%, 17% projektów dotyczyło zakupu urządzeń oczyszczających i uzdatniających powietrze oraz



urządzeń mechanicznej wentylacji powietrza, natomiast 13% – sprzętu i urządzeń służących poprawie bezpieczeństwa pracy na wysokości, w zagłębieniach i innych strefach pracy.

W latach 2020 i 2021 wśród wnioskujących o dofinansowanie projektów dominowali płatnicy zatrudniający do 49 pracowników. Tym samym dane dotyczące liczby zgłoszonych wniosków o dofinansowanie potwierdzają, że Program dofinansowania, w jego aktualnym kształcie, nie jest wystarczająco atrakcyjny dla dużych przedsiębiorstw.

Projektowana zmiana (art. 3 projektu) ma na celu zwiększenie liczby osób objętych dofinansowywanymi projektami poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy przez zwiększenie atrakcyjności Programu dofinansowania dla dużych przedsiębiorstw, zatrudniających większą liczbę pracowników. Podkreślić należy, że przyjęcie równego udziału procentowego dofinansowania (80% szacowanej wartości projektu) dla wszystkich przedsiębiorstw powinno stanowić zachętę do podejmowania działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy u wszystkich płatników. Proponuje się, aby powyższa zmiana weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy, ze względu na konieczność wprowadzenia nowych zasad w konkursie ogłoszonym w 2022 r.

#### **4. Przepisy przejściowe**

W projekcie znalazły się również przepisy przejściowe (art. 5–7 projektu), mające na celu ochronę interesów ubezpieczonych, w których wskazano, że korzystniejsze (wprowadzone w niniejszym projekcie) dla pracownika przepisy dotyczące warunków uzyskania prawa do emerytury pomostowej oraz kontroli ewidencji i wykazu, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, byłyby stosowane do postępowań, w których nie zostały wydane prawomocne decyzje przed dniem wejścia w życie projektowanych przepisów.

W regulacjach intertemporalnych wskazano zatem, że:

- 1) do będących w toku, w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, postępowań w sprawach o ustalenie prawa do emerytury pomostowej będą stosowane przepisy art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą (a więc bez wymogu niepozostawiania przez ubezpieczonego w stosunku pracy), oraz nowe ust. 1a i 1b, dodawane w art. 28 ustawy o emeryturach pomostowych;
- 2) w postępowaniach wszczętych na podstawie art. 41 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, i niezakończonych wydaniem decyzji prawomocnej przed dniem 1 stycznia 2023 r. będą stosowane przepisy art. 10 ust. 1 pkt 9a i art. 11a ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (co oznaczać będzie, że w związku z uzasadnioną skargą pracownika na nieumieszczenie

w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, PIP będzie mogła wydać nakaz umieszczenia skarżącego pracownika w ewidencji pomimo tego, że jego stanowisko pracy nie znajdowało się w wykazie, o którym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych);

- 3) w sprawach, o których mowa w art. 83 ust. 1 pkt 3a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, będących w toku w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy będą stosowane projektowane przepisy ust. 1a i 1b, dodawane w art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 4 i art. 4, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. (art. 8 projektu).

Przesunięcie daty wejścia w życie (do dnia 1 stycznia 2023 r.) części projektowanych przepisów dotyczących zakresu i trybu kontroli procesu kwalifikowania przez płatnika składek wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze wynika z konieczności przygotowania się przez PIP do nowych zadań nałożonych przez projektowane regulacje na ten organ, tj. m.in. opracowania nowej procedury kontrolnej emerytur pomostowych (w tym przygotowania druków stosowanych w działalności kontrolnej i w postępowaniu administracyjnym), modyfikacji i wdrożenia systemów informatycznych oraz przeszkolenia inspektorów dotychczas realizujących tę kontrolę.

Zaproponowany sposób wejścia w życie projektowanej ustawy – zdaniem projektodawcy – nie naruszy wartości wyrażonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy będzie miał wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w kontekście zmiany dotyczącej zasad dofinansowania projektów dotyczących działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów 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. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia

29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z dniem skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych.

W trybie ww. ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa nie zanotowano żadnych zgłoszeń lobbingsowych dotyczących prac nad projektem.

Projektowana regulacja nie stwarza zagrożeń korupcyjnych.

|   |  |
|---|--|
| <p><b>Nazwa projektu</b><br/>Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b><br/>Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b><br/>Sekretarz Stanu – Stanisław Szwed</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b><br/>Departament Ubezpieczeń Społecznych – tel. 22 661 17 38</p> | <p><b>Data sporządzenia</b><br/>07.02.2022</p> <p><b>Źródło:</b><br/>Inicjatywa własna</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b><br/>UD314</p> |
|---|--|

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

**I.** Projekt dotyczy kwestii związanych z funkcjonowaniem ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, z późn. zm.):

- 1) realizacji w praktyce warunku ustawowego nabycia prawa do emerytury pomostowej (art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych), tj. niepozostawania przez ubezpieczonego w stosunku pracy;
- 2) zakresu kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, dokonywanej przez Państwową Inspekcję Pracy, zwaną dalej „PIP”, w związku ze skargą pracownika złożoną w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych.

**1.** Warunek niepozostawania w stosunku pracy został przewidziany przez ustawodawcę z uwagi na charakter świadczenia, jakim jest emerytura pomostowa. Świadczenie to (o charakterze okresowym, przysługujące do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego) skierowane jest bowiem do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika.

Mimo ustalonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „ZUS”, procedury, zgodnie z którą w sprawach o przyznanie emerytury pomostowej jest analizowana całość dokumentacji zgromadzonej w aktach rentowych w celu sprawdzenia, czy poza warunkiem rozwiązania stosunku (stosunków) pracy zostały spełnione pozostałe warunki (w tym również stażowe), wymagane do przyznania świadczenia, nadal występują w praktyce częste przypadki weryfikowania przez organy rentowe w „drugich” decyzjach w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej swoich wcześniejszych ustaleń co do stażu pracy (zarówno ogólnego, jak i szczególnego) z „pierwszych” decyzji o odmowie prawa do emerytury pomostowej. Skutkuje to utratą jedyne źródła dochodu ubezpieczonego, bez żadnej gwarancji ustalenia prawa do emerytury pomostowej.

Istnienie takich sytuacji zostało również potwierdzone w trakcie obrad Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego oraz w wielu wystąpieniach kierowanych do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej przez ubezpieczonych, organizacje związkowe czy też parlamentarzystów.

Na trudności związane z powyższym problemem pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zwrócono uwagę również w doktrynie. Za modyfikacją przez ustawodawcę warunku rozwiązania stosunku pracy opowiedziano się także w opinii Biura Analiz Sejmowych w trakcie rozpatrywania w Sejmie indywidualnej petycji (nr BKSP- 145-557/19).

**2.** Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisu art. 48 ustawy o emeryturach pomostowych spowodowało rozszerzenie katalogu zadań PIP o kontrolę ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych. To dodatkowe zadanie wiązało się z uprawnieniem do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w tej ewidencji (art. 11a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2019 r. poz. 1251, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PIP”, i wydawaniem decyzji przez inspektora pracy (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP).

W początkowym okresie obowiązywania ww. regulacji organy PIP dokonywały merytorycznej oceny charakteru pracy wykonywanej przez pracownika na określonym stanowisku pracy, aby móc ją zakwalifikować jako tę, która wypełnia (bądź nie) kryteria wymienione w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych. Ocena taka była dokonywana bez względu na to, czy stanowisko, na którym pracownik (wnoszący skargę w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych) wykonywał swoją pracę, znajdowało się w prowadzonym przez płatnika składek wykazie stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych). W przypadku gdy kontrola wypadła pozytywnie dla pracownika, organy PIP wydawały decyzję o nakazaniu pracodawcy umieszczenia takiego pracownika w ewidencji, a jeśli była ona negatywna, podejmowano decyzję o odmowie wpisu do ewidencji (to postępowanie w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze było akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych).

W 2011 r. orzecznictwo w tej kwestii zaczęło się zmieniać, co znalazło swój wyraz w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Zaczęto uznawać, iż organy inspekcji pracy nie mają prawnych podstaw do dokonywania wiążących ustaleń czy badań w zakresie wykazywania, czy określone stanowisko pracy spełnia wymogi przewidziane przez ustawę o emeryturach pomostowych, aby mogło być umieszczone w wykazie stanowisk prowadzonym na podstawie art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych. NSA podkreślał również, iż organy PIP pozostają właściwe jedynie w sprawach, w których kwalifikacja pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie jest sporna, a w razie sporu właściwy do dokonania takiej kwalifikacji jest ZUS, a następnie sąd powszechny.

Obecnie można mówić o utrwalonej w tej kwestii linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Linia ta odbiega jednak od pierwotnej intencji ustawodawcy (*ratio legis*), którą stanowiło nadanie uprawnień nadzorczych o pełnym merytorycznym charakterze w zakresie kontroli pracodawców, u których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (PIP jest bowiem organem wyposażonym w odpowiednie zaplecze merytoryczne i techniczne w zakresie oceny warunków pracy i ich wpływu na pracownika).

Brak jest możliwości osiągnięcia celu nowelizacji ustawy o emeryturach pomostowych za pomocą innych środków niż uchwalenie projektowanej ustawy.

O skali problemu rozwiązywanego w projektowanej ustawie świadczy zestawienie liczby wydanych decyzji dotyczących wniosków o przyznanie emerytury pomostowej w latach 2015–2020, z wyodrębnieniem liczby decyzji odmownych, spowodowanych jedynie brakiem spełnienia przesłanki dotyczącej rozwiązania stosunku pracy.

Liczba wydanych decyzji dotyczących wniosków o przyznanie emerytury pomostowej w latach 2015–2020<sup>1)</sup>

| Lata | Liczba wydanych decyzji ogółem | Liczba decyzji odmownych | Liczba decyzji odmownych, w których jedyną przyczyną odmowy był brak spełnienia warunku dotyczącego rozwiązania stosunku pracy <sup>2)</sup> |
|------|--------------------------------|--------------------------|--|
|      | w tys.                         |                          | w tys.   |
| 2015 | 13,3                           | 5,2                      | 2,8  |
| 2016 | 15,7                           | 6,2                      | 3,1  |
| 2017 | 17,9                           | 7,0                      | 3,5  |
| 2018 | 21,2                           | 7,9                      | 4  |
| 2019 | 24,5                           | 9,1                      | 4,5  |
| 2020 | 23,9                           | 9,5                      | 4,7  |

<sup>1)</sup> Bez emerytur pomostowych realizowanych na mocy umów międzynarodowych.

<sup>2)</sup> Na podstawie danych analitycznych pozyskanych z ręcznych rejestrów prowadzonych przez Centrum Obsługi Emerytur Pomostowych.

**II.** Ponadto projekt dokonuje zmiany zasad dofinansowania działań płatników składek, skierowanych na poprawę warunków pracy dla pracowników, polegającej na zapewnieniu równego dostępu do dofinansowania dla wszystkich płatników składek, bez względu na liczbę osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych.

## **2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**

### **1. Uchylenie przepisu art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych**

Propozycja ta nie oznacza, że warunek rozwiązania stosunku pracy nie będzie miał już żadnego znaczenia dla konstrukcji przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Przeciwnie, aby zachować charakter świadczenia w postaci emerytury pomostowej (które zostało skierowane do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika), należało tę przesłankę przekształcić (podobnie jak to ma miejsce na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm.)) w przesłankę realizacji nabytego już prawa do emerytury pomostowej.

W związku z tym zaproponowano, aby w postępowaniu o przyznanie emerytury pomostowej przez organ rentowy był stosowany również przepis art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym „prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego”. Wskutek takiego rozwiązania osobie, która wystąpi o ustalenie prawa do emerytury pomostowej przed rozwiązaniem stosunku pracy, a spełni pozostałe warunki ustalenia tego prawa, organ rentowy wyda decyzję o przyznaniu emerytury pomostowej (od której będzie przysługiwało odwołanie do sądu). Emerytura taka jednak nie będzie wypłacana, gdyż prawo do emerytury pomostowej przysługujące takiej osobie ulegnie zawieszeniu.

Wejście w życie zmiany zaproponowanej w projekcie ustawy będzie również korzystne dla ubiegającego się o emeryturę pomostową z innego względu. Mianowicie w ten sposób ulegnie także rozszerzeniu zakres kontroli decyzji organu rentowego co do spełniania pozostałych (poza niepozostawaniem w stosunku pracy) warunków ustawowych nabycia prawa do emerytury pomostowej dokonywanej w sądowym postępowaniu odwoławczym.

### **2. Rozszerzenie zakresu kontroli dokonywanej przez PIP – w związku ze skargą pracownika złożoną w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych – ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych**

W projekcie zaproponowano rozszerzenie kompetencji PIP przez dokonanie takich zmian w ustawie o PIP, które pozwolą temu organowi na merytoryczną ocenę procesu kwalifikowania przez pracodawcę wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, według kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych. W projektowanej ustawie zaproponowane zostało rozszerzenie zadań PIP o kontrolę prowadzonego przez pracodawcę wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, na podstawie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych.

Skarga będzie przysługiwała pracownikowi nie tylko w sytuacji, w której nie został on umieszczony w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, ale również w sytuacji, w której – pomimo umieszczenia w tej ewidencji – stanowisko pracy, na którym wykonuje on prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie znalazło się w prowadzonym przez pracodawcę wykazie określonym w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych.

### **3. Zmiany w zakresie wysokości dofinansowania projektów dotyczących działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej**

Zgodnie z aktualnym brzmieniem ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1205, z późn. zm.) maksymalna wysokość dofinansowania jest uzależniona od liczby osób, za które płatnik składek opłaca składki na ubezpieczenia

społeczne na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie projektu. Udział procentowy wysokości dofinansowania w przypadku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za:

- 1) od 1 do 9 osób – wynosi do 90% szacowanej wartości projektu;
- 2) od 10 do 49 osób – wynosi do 80% szacowanej wartości projektu;
- 3) od 50 do 249 osób – wynosi do 60% szacowanej wartości projektu;
- 4) od 250 osób – wynosi do 20% szacowanej wartości projektu.

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 w takim samym stopniu wpłynęła na wzrost zagrożeń w środowisku pracy niezależnie od wielkości płatnika. Pomimo zmian w organizacji pracy, których wdrażanie umożliwiają rozwiązania wprowadzone przez przepisy Tarczy (praca zdalna), w środowiskach pracy, w których występują czynniki szkodliwe i uciążliwe, często trudno o implementację tego typu rozwiązań, które niewątpliwie minimalizowałyby ryzyka w obszarze bezpieczeństwa biologicznego. Wzrost zagrożeń czynnikami biologicznymi, zwłaszcza wśród dużych pracodawców (duże skupiska osób zatrudnionych), wraz z powyższymi ograniczeniami organizacyjnymi tworzą po stronie płatników nowe potrzeby co do wprowadzania rozwiązań pozwalających na krótko i długoterminowe utrzymanie zdolności do pracy wśród zatrudnionych.

Projektowana zmiana ma na celu zwiększenie liczby osób objętych dofinansowywanymi projektami poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy przez zwiększenie atrakcyjności Programu dofinansowania dla dużych przedsiębiorstw, zatrudniających większą liczbę pracowników. Przyjęcie równego udziału procentowego dofinansowania (80% szacowanej wartości projektu) dla wszystkich przedsiębiorstw powinno stanowić zachętę do podejmowania działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy u wszystkich płatników.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie dotyczy.

### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

| Grupa  | Wielkość       | Źródło danych | Oddziaływanie  |
|--|----------------|---------------|--|
| Pracownicy wykonujący prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze                             | <b>317 000</b> | ZUS           | Za pracowników tych odprowadzana jest składka na Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP). Część z tej grupy pracowników będzie mogła ubiegać się o uzyskanie prawa do emerytury pomostowej.   |
| Pracodawcy zatrudniający pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze | <b>8530</b>    | ZUS           | Za pracowników tych pracodawcy odprowadzają składki na FEP. Część z tej grupy pracowników będzie mogła ubiegać się o uzyskanie prawa do emerytury pomostowej.  |
| PIP  | 1              |               | Zwiększenie zakresu kontroli prawidłowości kwalifikowania przez płatnika składek prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.  |
| ZUS  | 1              |               | Wydawanie decyzji o przyznaniu prawa do emerytury pomostowej.  |
| Płatnicy składek   | <b>2,1 mln</b> | ZUS           | Równy dostęp wszystkich przedsiębiorców – niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa – do dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej (tzw. Program dofinansowania) w ramach prewencji wypadkowej. |



## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

W trybie ww. ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie zanotowano żadnych zgłoszeń lobbingowych dotyczących prac nad projektem.

Projekt został przekazany do opinii reprezentatywnym organizacjom związków zawodowych, pracodawców oraz Radzie Dialogu Społecznego, przy czym należy poinformować, że w dniu 20 października 2021 r. Rada Dialogu Społecznego podjęła uchwałę, w której pozytywnie zaopiniowała projekt.

Projekt został przekazany do zaopiniowania również przez:

- Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Głównego Inspektora Pracy,
- Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,
- Przewodniczącą Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

Czas trwania konsultacji publicznych – 14 dni.

Skrócenie terminu przewidzianego w § 129 Regulaminu pracy Rady Ministrów wynika z ww. faktu pozytywnego zaopiniowania projektu w dniu 20 października 2021 r. przez Radę Dialogu Społecznego (a więc również przez związki zawodowe, jak i stronę pracodawców).

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

| (ceny stałe z 2020 r.)           | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
|----------------------------------|---|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|----------------|
|                                  |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | Łącznie (0–10) |
| <b>Dochody ogółem</b>            |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| budżet państwa                   |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| JST                              |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| <b>Wydatki ogółem</b>            |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| budżet państwa                   |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| JST                              |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| <b>Saldo ogółem</b>              |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| budżet państwa                   |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| JST                              |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) |   |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |                |

|   |   |
|---|---|
| <b>Źródła finansowania</b>  |   |
| <b>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</b> | <p>Projektowana ustawa nie będzie generowała bezpośrednio skutków finansowych.</p> <p>Zgodnie z informacją uzyskaną z ZUS, przewiduje się, że projektowana regulacja nie będzie wywoływać wzrostu kosztów po stronie Zakładu, z uwagi na wydawanie już obecnie decyzji w sprawie emerytur pomostowych, zgodnie ze zmienianą ustawą, a tym samym nie jest przewidywana zmiana zakresu prac po stronie organów rentowych.</p> <p>Zgodnie z informacją uzyskaną z PIP, w początkowym okresie obowiązywania ustawy (lata 2010–2011) inspektorzy pracy wydali 3659 decyzji, w tym 1176 nakazujących wpis do ewidencji. W kolejnych latach w wyniku ukształtowania się linii orzeczniczej sądów</p> |



administracyjnych w zakresie kompetencji PIP w sprawach o emerytury pomostowe liczba skarg sukcesywnie spadała (w ostatnich 5 latach inspektorzy pracy wydali 140 decyzji, głównie o umorzeniu postępowania; 29 decyzji dotyczyło wpisania pracownika do ewidencji).

Przewiduje się, że projektowane zmiany spowodują wzrost skarg pracowników, a tym samym kontroli, bowiem zwiększy się zakres kompetencji PIP (kontrola i decyzje dotyczące nie tylko ewidencji, ale również wykazu prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze). Skali tej jednak nie można w pełnym zakresie oszacować. Przewiduje się, że wzrost skarg będzie odbywać się sukcesywnie, wraz z okresem obowiązywania proponowanej regulacji.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli i wydawanych środków prawnych (decyzje dotyczące wykazu i decyzje dotyczące ewidencji) spowoduje wzrost liczby odwołań od decyzji i skarg do sądów administracyjnych. Podkreślić należy, że dotychczas w praktyce prawie każda decyzja była zaskarżona albo przez pracownika albo przez pracodawcę i najczęściej finalnie rozstrzygana przez sądy administracyjne. Z tym wiązać się będzie zwiększenie zaangażowania pracowników w procedury odwoławcze i skargowe, a także wzrost kosztów związanych z postępowaniami przed sądami administracyjnymi.

Z ww. względów, PIP wskazała, że będzie konieczne zwiększenie zatrudnienia w tej instytucji (oszacowano, że do wykonania dodatkowych obowiązków wynikających z projektowanej regulacji niezbędne będzie zatrudnienie i przeszkolenie docelowo dodatkowo ok. 100 nowych pracowników), co będzie związane ze zwiększeniem kosztów osobowych.

Pomimo powyższej informacji uzyskanej z PIP, wskazać jednakże należy, że skutki finansowe dla budżetu państwa powinny zostać wygospodarowane w ramach wydatków zaplanowanych w ustawach budżetowych dla poszczególnych części (PIP, sądy administracyjne) bez konieczności ich dodatkowego zwiększania, a wejście w życie projektowanej regulacji nie będzie podstawą do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa na ten cel.

Zgodnie bowiem ze sprawozdaniem Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za trzy kwartały 2021 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy w grupie pracowniczej osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń planowane zatrudnienie wynosiło 2.706 osób, natomiast wykonanie zatrudnienia wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego wynosiło 2.416 osób.

Wobec powyższego należałoby zatem rozważyć w pierwszej kolejności zwiększenie zaangażowania pracowników w procedury odwoławcze i skargowe przez odpowiednie wykorzystanie planowanych etatów. Natomiast ewentualne zwiększenie kosztów osobowych wynikające ze zwiększenia zatrudnienia w PIP powinno mieścić się w ramach funduszu wynagrodzeń ustalanego co roku w ramach limitu wydatków budżetowych dla PIP.

Celem zmiany w zakresie dofinansowania projektów dotyczących działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej jest zastosowanie tych samych zasad dofinansowania dla wszystkich płatników składek, bez względu na liczbę pracowników w ramach tych samych przeznaczonych środków finansowych. Dodatkowo powinna dzięki temu zwiększyć się atrakcyjność dla dużych przedsiębiorstw, zatrudniających powyżej 49 pracowników.

W 2020 r. Programem dofinansowania zostało objętych ponad 12 000 pracowników, co stanowi ponad 35% wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach korzystających z dofinansowania (w dużych przedsiębiorstwach pracownicy objęci programem stanowili ponad 31% wszystkich pracowników, w średnich – 27%, w małych 46% natomiast w mikroprzedsiębiorstwach ponad 64%). Natomiast w 2021 r. Programem dofinansowania zostało objętych ponad 8000 pracowników, co stanowi

|  |   |
|--|---|
|  | ponad 27% wszystkich pracowników zatrudnionych w przedsiębiorstwach korzystających z dofinansowania (w dużych przedsiębiorstwach pracownicy objęci programem stanowili ponad 2% wszystkich pracowników, w średnich ponad 22%, w małych prawie 40%, a w mikro- ponad 65%). W okresie roku 2020 i 2021 wśród wnioskujących o dofinansowanie projektów dominowali płatnicy zatrudniający do 49 pracowników. Tym samym dane dotyczące liczby zgłoszonych wniosków o dofinansowanie potwierdzają, że Program dofinansowania, w jego aktualnym kształcie, nie jest wystarczająco atrakcyjny dla dużych przedsiębiorstw. Projektowana zmiana ma na celu zwiększenie liczby osób objętych dofinansowywanymi projektami poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy poprzez zwiększenie atrakcyjności Programu dofinansowania dla dużych przedsiębiorstw, zatrudniających większą liczbę pracowników. Podkreślić należy, że przyjęcie równego udziału procentowego dofinansowania (80% szacowanej wartości projektu) dla wszystkich przedsiębiorstw, powinno stanowić zachętę do podejmowania działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i warunków pracy u wszystkich płatników. |
|--|---|

| 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe |  |  |   |   |   |   |    |                |
|---|--|--|---|---|---|---|----|----------------|
| Skutki  |  |  |   |   |   |   |    |                |
| Czas w latach od wejścia w życie zmian  |  | 0  | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)   | duże przedsiębiorstwa  |  |   |   |   |   |    |                |
|   | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw   |  |   |   |   |   |    |                |
|   | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe  |  |   |   |   |   |    |                |
|   | (dodaj/usuń)   |  |   |   |   |   |    |                |
| W ujęciu niepieniężnym  | duże przedsiębiorstwa  | Ustawa wpłynie na sytuację ekonomiczną dużych przedsiębiorstw przez zapewnienie równego dostępu wszystkich przedsiębiorców – niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa – do dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej (tzw. Program dofinansowania) w ramach prewencji wypadkowej.                            |   |   |   |   |    |                |
|   | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw   | Ustawa wpłynie na sytuację ekonomiczną sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw przez zapewnienie równego dostępu wszystkich przedsiębiorców – niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa – do dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej (tzw. Program dofinansowania) w ramach prewencji wypadkowej. |   |   |   |   |    |                |
|   | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe  | Brak wpływu.   |   |   |   |   |    |                |
|   | (dodaj/usuń)   |  |   |   |   |   |    |                |
| Niemierzalne  | (dodaj/usuń)   |  |   |   |   |   |    |                |
|   | (dodaj/usuń)   |  |   |   |   |   |    |                |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń  | Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację osób niepełnosprawnych oraz osób starszych. |  |   |   |   |   |    |                |

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

|  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> nie dotyczy   |   |
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).   | <input type="checkbox"/> tak<br><input type="checkbox"/> nie<br><input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy   |
| <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów<br><input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur<br><input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy<br><input type="checkbox"/> inne: ... | <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów<br><input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur<br><input checked="" type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy<br><input checked="" type="checkbox"/> inne: Powstanie obowiązków poinformowania ZUS przez PIP o wszczęciu kontroli wykazu lub ewidencji, wymienionych w art. 41 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o emeryturach pomostowych, oraz jej wynikach. |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.   | <input type="checkbox"/> tak<br><input type="checkbox"/> nie<br><input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy   |

**Komentarz:**  
Ewentualne wydłużenie czasu załatwiania sprawy zostanie zrekompensowane ochroną interesów pracownika, który (dzięki rozszerzeniu oceny prawidłowości kwalifikowania przez płatnika składek wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze) będzie mógł uzyskać – przy spełnieniu pozostałych warunków – prawo do emerytury pomostowej oraz większymi wpływami do FEP. Zwiększenie zaś obowiązków informacyjnych, procedur i dokumentów po stronie PIP przyczyni się do prawidłowości wydawania decyzji przez organy rentowe w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej oraz składek na FEP.

## 9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

|   |   |  |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne<br><input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny<br><input checked="" type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe | <input type="checkbox"/> demografia<br><input type="checkbox"/> mienie państwowe<br><input type="checkbox"/> inne | <input type="checkbox"/> informatyzacja<br><input checked="" type="checkbox"/> zdrowie |
|---|---|--|

|                  |  |
|------------------|--|
| Omówienie wpływu | <p>Projektowana ustawa – w związku z ewentualnym zwiększeniem liczby pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – może przyczynić się do zakończenia wykonywania prac przekraczających poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku.</p> <p>Rozszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli i wydawanych środków prawnych przez PIP (decyzje dotyczące wykazu i ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych) spowoduje wzrost liczby odwołań od tych decyzji, a w konsekwencji również skarg do sądów administracyjnych (a więc także liczby spraw rozpatrywanych przez te sądy).</p> <p>Wzrost kosztów po stronie sądów administracyjnych został omówiony w pkt 6 OSR.</p> |
|------------------|--|

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 4 i art. 4, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

W projekcie znalazły się również przepisy przejściowe, mające na celu ochronę interesów ubezpieczonych. Wskazano w nich, że korzystniejsze (wprowadzone w projekcie) dla pracownika przepisy dotyczące warunków uzyskania prawa do emerytury pomostowej oraz kontroli ewidencji i wykazu, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, byłyby stosowane do postępowań, w których nie zostały wydane prawomocne decyzje przed dniem wejścia w życie projektowanych przepisów.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Nie dotyczy.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

## **RAPORT Z KONSULTACJI**

### **projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw (UD314)**

Na wstępie należy podkreślić, że Rada Dialogu Społecznego w dniu 20 października 2021 r. podjęła uchwałę, w której pozytywnie zaopiniowała projekt.

Projekt ponadto został przesłany również do konsultacji społecznych (w trybie ustawowym), przy pismach z dnia 3 grudnia 2021 r., reprezentatywnym organizacjom związków zawodowych i pracodawców (tj. Forum Związków Zawodowych, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacji Przedsiębiorców Polskich, Radzie Dialogu Społecznego oraz Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów).

W ramach tych konsultacji pisemne stanowisko, w których pozytywnie oceniono zaproponowane regulacje w projekcie, przedstawiły:

- Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność,
- Forum Związków Zawodowych,
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz
- Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

Przy czym OPZZ zwróciło ponadto uwagę na potrzebę podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do likwidacji wygasającego charakteru emerytur pomostowych. Uwagę tę należy więc traktować jako odrębny postulat - zgłoszony na przyszłość (wykraczający poza przesłany do konsultacji projekt). Nie wymaga więc ona ustosunkowania się przez projektodawcę.

Ww. organizacje pracodawców nie przedstawiły pisemnego stanowiska do projektu.