



MINISTER  
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dn. 5 lipca 2019 r.

DUS.II.076.11.2019.CG

Przewodniczący  
Zarządu  
Regionu Świętokrzyskiego  
NSZZ „Solidarność”

Szanowny Panie Przewodniczący,

Odpowiadając na petycję z dnia 4 kwietnia br., które wpłynęła do Ministerstwa Rodziny, Pracy Polityki Społecznej w dniu 15 kwietnia br., uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Z ww. petycji wynikają następujące postulaty pozostające w kompetencji ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego:

- uchylenie wygaszania emerytur pomostowych,
- prawo do emerytury dla ludzi ciężkiej pracy po osiągnięciu stażu 35 lat pracy w przypadku kobiet 40 lat w przypadku mężczyzn,
- odmrożenie kwot odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
- wycofanie antypracowniczych zmian w kodeksie pracy, szczególnie dotyczących czasu pracy i okresu rozliczeniowego.

#### **1. Postulat uchylenia wygaszania emerytur pomostowych.**

Spełnienie ww. postulatu oznaczałoby uchylenie przepisu pkt 5 art. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1924), uzależniającego przyznanie prawa do emerytury pomostowej od wykonywania przed dniem 1 stycznia 1999 r. pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (warunek ten powoduje, że system emerytur pomostowych ma charakter wygasający).

Należy podkreślić, że wymóg ten został wprowadzony zgodnie z Konstytucją RP. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 marca 2010 r. Sygn. akt K 17/09,

w którym orzekł m. in., że art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych w zakresie, w jakim przyznaje prawo do emerytury pomostowej wyłącznie pracownikom, którzy wykonywali prace w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed dniem 1 stycznia 1999 r., jest zgodny zarówno z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz z zasadą ochrony praw nabytych wynikającymi z art. 2 Konstytucji oraz z zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu tego orzeczenia podkreślono, że zawarta w tym przepisie reguła wygaszania emerytur pomostowych nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, z późn. zm.), dalej powoływanej jako „ustawa emerytalna”, który zapowiadał stworzenie emerytur pomostowych nie zawierał bowiem obietnicy, że będą one rozwiązaniem trwałym. Zarówno nazwa tych świadczeń, jak i cele reformy emerytalnej oraz dokumentacja procesu legislacyjnego dowodzą, że emerytury pomostowe miały być rozwiązaniem przejściowym. Zdaniem Trybunału, art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych nie narusza także zasady ochrony praw nabytych. Do dnia wejścia w życie zaskarżonej ustawy (tj. do 1 stycznia 2009 r.) nie było bowiem ani możliwości efektywnego nabycia prawa do emerytury pomostowej, ani też ustalonych warunków nabywania tego prawa (wobec tego przed dniem 1 stycznia 2009 r. nie mogły powstać maksymalnie ukształtowane ekspektawy tego prawa, które podlegałyby ochronie konstytucyjnej).

Trybunał stwierdził ponadto, że art. 4 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych jest zgodny także z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Każda osoba, która podejmowała pracę po rozpoczęciu reform emerytalnych, powinna mieć świadomość, że przechodzenie na emeryturę ma się odbywać co do zasady w podstawowym wieku emerytalnym (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), a ustawodawca będzie zmierzał do stopniowego ograniczenia wszystkich wyjątków od tej zasady. Dlatego osoby, które podejmowały pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przed 1 stycznia 1999 r. i po tej dacie, funkcjonowały w innym "otoczeniu prawnym". Z tego punktu widzenia nie można ich uznać za podmioty podobne, które powinny być jednakowo traktowane.

Z punktu widzenia ochrony interesów osób ubezpieczonych, którzy wykonywali do dnia 31 grudnia 2008 r. pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze należy również podkreślić, że w ustawie o emeryturach pomostowych występuje instytucja rekompensat. Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o emeryturach pomostowych, rekompensata to odszkodowanie za utratę możliwości nabycia prawa do wcześniejszej emerytury z tytułu pracy

w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dla osób, które nie nabyły prawa do emerytury pomostowej.

Przepis art. 21 ustawy o emeryturach pomostowych doprecyzowuje, że rekompensata przysługuje ubezpieczonemu, jeżeli ma okres pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy emerytalnej, wynoszący co najmniej 15 lat (okres ten musi w całości przypadać przed dniem 1 stycznia 2009 r.). Rekompensata nie przysługuje osobie, która nabyła prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie przepisów ustawy emerytalnej lub innych przepisów.

Rekompensata, obliczana według wzoru określonego w art. 22 ustawy o emeryturach pomostowych, przyznawana jest na wniosek ubezpieczonego o emeryturę, w formie dodatku do kapitału początkowego, o którym mowa w art. 173 i art. 174 ustawy emerytalnej (art. 23 ustawy o emeryturach pomostowych). Przyznanie rekompensaty jest możliwe tylko wówczas, gdy do wniosku o emeryturę ubezpieczony dołączy odpowiednią dokumentację, potwierdzającą fakt wykonywania przez okres co najmniej 15 lat przed dniem 1 stycznia 2009 r. pracy w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, w rozumieniu art. 32 ustawy emerytalnej.

Przedstawiając powyższe, trzeba stwierdzić, że rozwiązania funkcjonujące w systemie emerytur pomostowych są prawidłowe i możliwie optymalnie chronią interesy osób wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze.

Dodatkowo należy poinformować, że funkcjonujący system emerytur pomostowych jest obecnie przedmiotem prac Zespołu problemowego ds. ubezpieczeń społecznych Rady Dialogu Społecznego.

## **2. Postulat wprowadzenia prawa do emerytury dla ludzi ciężkiej pracy po osiągnięciu stażu 35 lat pracy**

Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637) Rada Ministrów dokonuje przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego i przedkłada Sejmowi informację wraz z propozycjami zmian nie rzadziej niż co 4 lata.

Zespół Problemowy Rady Dialogu Społecznego do spraw Ubezpieczeń Społecznych rozpoczął proces przeglądu systemu emerytalnego w listopadzie 2018 r.

W jego trakcie dyskutowane są różne problemy w tym również zgłaszane przez partnerów społecznych zagadnienie wprowadzenia regulacji umożliwiających nabycie uprawnień emerytalnych bez względu na wiek.

W odniesieniu do tej kwestii, należy podkreślić, że z dniem 1 października 2017 r. zaczęły obowiązywać przepisy ustawy 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), przywracającej wiek emerytalny 60 lat – w przypadku kobiet i 65 lat – w przypadku mężczyzn, której projekt złożył Prezydent RP.

W trakcie prac parlamentarnych nad projektem ww. ustawy były również zgłaszane wnioski, aby do projektowanej ustawy wprowadzić rozwiązania uzależniające nabycie prawa do emerytury nie od przesłanki wieku emerytalnego, lecz tylko od określonego (odpowiednio długiego) stażu pracy ubezpieczonych (np. 35 lat – w przypadku kobiet i 40 lat – w przypadku mężczyzn).

Po rozważeniu zgłoszonych propozycji parlamentarzyści wybrali jednak rozwiązanie o charakterze powszechnym, które zawierał projekt prezydencki, uzależniające nabycie prawa do emerytury jedynie od przesłanki wieku, który jest różny – z uwagi na usprawiedliwione uwarunkowania historyczne, społeczne, gospodarcze i kulturowe – ze względu na płeć ubezpieczonych. Ustawodawca uznał, że takie rozwiązanie jest właściwe mając na względzie ogół ubezpieczonych, zasady systemu emerytalnego i jego stabilność finansową.

Projekt prezydencki uzyskał także poparcie w Stanowisku Rady Ministrów.

Oprócz powyższego należy również zwrócić uwagę na fakt, że wprowadzenie do polskiego systemu emerytalnego możliwości uzyskania emerytury bez względu na wiek z uwagi na tylko odpowiednio długi staż pracy ubezpieczonych mogłoby budzić istotne zastrzeżenia o charakterze konstytucyjnym.

Zgodnie bowiem z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, natomiast zakres i formy tego zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Z przywołanego przepisu wynika, iż świadczenie w postaci emerytury uzależnione zostało przez ustrojodawcę od osiągnięcia tylko jednej przesłanki, tj. przesłanki wieku emerytalnego. Bezspornym pozostaje, że ustrojodawca pozostawia określenie zakresu i form zabezpieczenia społecznego ustawie zwykłej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w art. 67 Konstytucji RP ustrojodawca akcentuje w ten sposób jeszcze wyraźniej dużą swobodę działania pozostawioną parlamentowi w zakresie „urzeczywistniania” prawa do zabezpieczenia społecznego, jego prawo decydowania, jakie rozwiązania uważa za



optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz rozwoju gospodarczego kraju. Określając jednak zakres prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty danego prawa. Ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ustalając krąg osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych.

Trybunał stwierdził między innymi, że prawo ustawodawcy do określania zakresu zabezpieczenia społecznego obejmuje w szczególności prawo do wyznaczenia wieku emerytalnego w ramach pewnego przedziału czasowego, którego granice wyznacza istota prawa do emerytury (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Jednocześnie w wyroku z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt K 43/12 (Dz. U. poz. 684), Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że „Konstytucyjne prawo do emerytury jest prawem do otrzymania świadczenia w formach i zakresie określonych w ustawie, należnym obywatelowi za jego wysługi lub zasługi związane z pracą, po osiągnięciu określonego wieku. Przy czym ów wiek jest jedynym konstytucyjnym warunkiem nabycia prawa do emerytury; inne warunki mogą być określone ustawą, co do wieku emerytalnego ustawodawca jest upoważniony i obowiązany określać jego wysokość, nie może jednak z niego zrezygnować.”

### **3. Postulat odmrożenie kwot odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych**

Odnosząc się do ww. postulatu, uprzejmie informuję, że zasady naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, zawarte w art. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1316, z późn. zm. – dalej ustawa o zfśś) nie uległy zmianie. Zgodnie z art. 5 ustawy o zfśś, podstawę ustalania wysokości odpisu na zfśś stanowi ogłaszane corocznie do 20 lutego przez Prezesa GUS w obwieszczeniu przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej z roku poprzedniego lub z drugiego półrocza roku poprzedniego, jeżeli stanowiło ono wyższą kwotę.

Natomiast, regulacje ustalające podstawę do naliczania odpisu na zakładowy fundusz na 2019 r. w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej z drugiego półrocza 2013 r. zawiera art. 25 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2435).

Podkreślić należy, że opracowywanie rozwiązań prawnych i zajmowanie stanowiska w sprawie stosowania przepisów tzw. okołobudżetowych, począwszy od 2012 r., należy do właściwości Ministra Finansów.

#### **4. Postulat wycofania antypracowniczych zmian w kodeksie pracy, szczególnie dotyczących czasu pracy i okresu rozliczeniowego.**

W odniesieniu do ww. postulatu uprzejmie informuję, że ustawa z dnia 12 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz ustawy o związkach zawodowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 896) wprowadziła możliwość przedłużania okresów rozliczeniowych czasu pracy w każdym systemie czasu pracy do maksymalnie 12 miesięcy oraz określiła zasady stosowania ruchomego czasu pracy.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 129 § 2 Kodeksu pracy wydłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy do maksymalnie 12 miesięcy może mieć miejsce tylko przy zachowaniu ogólnych zasad dotyczących ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Ponadto wydłużony okres rozliczeniowy czasu pracy nie może być stosowany bez zgody przedstawicieli pracowników wyrażonej na szczeblu zakładowym. Z art. 150 § 3 Kodeksu pracy wynika bowiem, że przedłużenie okresu rozliczeniowego czasu pracy maksymalnie do 12 miesięcy ustala się:

- 1) w układzie zbiorowym pracy lub w porozumieniu z zakładowymi organizacjami związkowymi; jeżeli nie jest możliwe uzgodnienie treści porozumienia ze wszystkimi zakładowymi organizacjami związkowymi, pracodawca uzgadnia treść porozumienia z organizacjami związkowymi reprezentatywnymi w rozumieniu art. 253 ust. 1 lub 2 ustawy o związkach zawodowych, z których każda zrzesza co najmniej 5% pracowników zatrudnionych u pracodawcy albo
- 2) w porozumieniu zawieranym z przedstawicielami pracowników, wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy – jeżeli u pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe.

Nie jest zatem dopuszczalne wprowadzenie tych rozwiązań bez zgody przedstawicieli załogi w drodze jednostronnej decyzji pracodawcy.

Powyższy tryb współdziałania pracodawcy z reprezentacją załogi zabezpiecza pracowników przed samodzielnym wprowadzaniem przez pracodawcę rozwiązań w zakresie przedłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy niemożliwych do zaakceptowania przez pracowników, np. ze względu na niemożność łączenia obowiązków rodzinnych z wykonywaniem pracy w takiej organizacji czasu pracy. Zakładowe organizacje związkowe, a u tych pracodawców, u których one nie działają, przedstawiciele pracowników – negocjując z pracodawcą treść porozumienia w sprawie stosowania wydłużonego okresu rozliczeniowego czasu pracy mają wpływ na zakres stosowania tej instytucji w odniesieniu do poszczególnych grup pracowników. W porozumieniu możliwe jest bowiem ustalenie, iż określone grupy

pracowników, np. pełniących funkcje rodzicielskie, nie będą objęte wydłużonym okresem rozliczeniowym czasu pracy albo będą nim objęte w ograniczonym zakresie, możliwym do pogodzenia z pełnieniem funkcji rodzicielskich.

Istotny jest także obowiązek pracodawcy przekazania kopii porozumienia w sprawie przedłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy w terminie 5 dni roboczych od dnia zawarcia porozumienia. Umożliwia to organom kontrolnym monitorowanie pracodawców stosujących wydłużony okres rozliczeniowy czasu pracy.

Ważną normą o charakterze ochronnym jest także regulacja, zgodnie z którą, jeżeli w danym miesiącu, ze względu na rozkład czasu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym, pracownik nie ma obowiązku wykonywania pracy, przysługuje mu wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę. Taka regulacja gwarantuje pracownikom wynagradzanym w inny sposób niż w stawce miesięcznej w stałej wysokości (np. wynagradzanym stawką godzinową) otrzymanie minimalnego wynagrodzenia w miesiącu, w którym w ogóle nie świadczą oni pracy ze względu na obowiązujący ich rozkład czasu pracy.

Należy przy tym podkreślić, że omówione wyżej przepisy Kodeksu pracy umożliwiające elastyczne organizowanie czasu pracy nie wyłączyły obowiązku stosowania przez pracodawców określonych norm ochronnych wobec wszystkich pracowników, jak również szczególnych norm ochronnych wobec niektórych grup pracowników. Także zatem w przypadku wydłużenia okresu rozliczeniowego czasu pracy do maksymalnie 12 miesięcy np. w systemach równoważnego czasu pracy, pracownicy powinni korzystać z dobowych i tygodniowych okresów odpoczynku.

Informuję jednocześnie, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Z wyrazami szacunku

z up.   
MINISTER  
Pracę i Politykę Rodzinną  
PRACODAWCZĄ I RODZINNY  
POLSKA