

Warszawa, dnia grudzień 2008 r.

Sejm
Rzeczypospolitej Polskiej

W n i o s e k

Na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmawiam podpisania **ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o emeryturach pomostowych.**

Odmowę podpisania ustawy motywuję następującymi względami:

Jednym z założeń reformy systemu emerytalnego z 1998 r. było przyjęcie do końca 2006 r. nowych zasad otrzymywania świadczeń emerytalnych przez osoby pracujące w szczególnych warunkach lub wykonujące prace o szczególnym charakterze. Do wprowadzenia regulacji prawnej w tym zakresie ustawodawca zobowiązał się deklarując, w art. 24 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustanowienie emerytur pomostowych. Do tego czasu nie udało się jednak wprowadzić rozwiązań systemowych w tym zakresie, w związku z czym dwukrotnie, na rok 2007 i na rok 2008, Sejm przedłużył okres, w którym pracownicy, którzy nie osiągnęli jeszcze pełnego wieku emerytalnego mogą przejść na wcześniejszą emeryturę.

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej dnia 23 listopada 2008 r., w trybie art. 122 ust. 1 Konstytucji, przedstawił mi do podpisu ustawę z dnia

6 listopada 2008 r. o emeryturach pomostowych. Przy konstrukcji emerytur pomostowych ustawodawca przyjął następujące założenia:

- świadczenie będzie przysługiwać osobom pracującym w najtrudniejszych warunkach, które nie mogą być w żaden sposób usunięte przez pracodawcę lub osobom wykonującym prace przy wykonywaniu których odpowiadają za bezpieczeństwo innych i które wymagają największej sprawności psychofizycznej,
- przyjęte rozwiązania będą oparte na kryteriach medycznych, a nie społecznych i politycznych;
- emerytury pomostowe będą systemem wygasającym i nie obejmą osób, które rozpoczęły karierę zawodową po dniu 31 grudnia 1998 r., czyli po dniu wejścia w życie reformy emerytalnej.

Moje zaniepokojenie wzbudza, że tak określone założenia oznaczają bardzo znaczące ograniczenie liczby osób uprawnionych do emerytur pomostowych (z ponad 1 mln do około 250 tys.). Ograniczenie w zakwestionowanej przeze mnie ustawie kręgu osób uprawnionych do świadczeń wynika z przyjętego sposobu określenia prac w szczególnych warunkach i prac o szczególnym charakterze. Dodatkowo podnieść należy, że liczne osoby wykonujące prace określone w wykazach dołączonych do ustawy nie nabędą prawa do emerytury pomostowej ze względu na przyjęte warunki nabywania tego świadczenia.

Z ustawy pomostowej wynika, że osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., które do końca 2008 r. spełnią kryteria wieku i stażu pracy, nabędą prawo do wcześniejszych emerytur na obecnie obowiązujących zasadach, zaś osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. zatrudnione w szczególnych warunkach i w szczególnym charakterze zostaną objęte emeryturami pomostowymi.

Ograniczenie kręgu podmiotowego jest skutkiem nie tylko pozbawienia prawa do emerytury pomostowej osób, które rozpoczęły pracę po wejściu w życie reformy, ale także wprowadzenia warunku iż prawo do tego świadczenia mają

tylko osoby, które pracowały przed dniem 1 stycznia 1999 r. i po dniu 31 grudnia 2008 r. Dodatkowo do wymaganego 15-letniego lub 10-letniego stażu pracy nie są zaliczane okresy pobierania zasiłków z ubezpieczenia w razie choroby i macierzyństwa. Ustawodawca ponadto w stosunku do niektórych rodzajów prac wprowadził kolejny warunek w postaci orzeczenia o niezdolności do prac w szczególnych warunkach i szczególnym charakterze.

Ustawa nie rozwiązuje problemu osób pracujących w szczególnych warunkach lub wykonujących pracę o szczególnym charakterze, które podjęły pracę po 1 stycznia 1999 r., spełniających podstawowe kryterium, a więc kryterium medyczne. Ograniczenie kręgu osób uprawnionych do emerytury pomostowej nie dotyczy więc tylko osób zajmujących stanowiska, które nie spełniają kryterium medycznego, ale także spełniających to kryterium. Wyłączenie tej kategorii osób z zakresu ustawy spowodowane jest jedynie datą rozpoczęcia przez nie pracy.

Na podstawie zakwestionowanej przeze mnie ustawy emerytura pomostowa będzie obliczana według zasad nowego systemu emerytalnego, a więc poprzez podzielenie środków zgromadzonych na koncie emerytalnym w FUS przez średnie dalsze oczekiwane trwanie życia dla osoby w wieku 60 lat (wspólne tablice dla kobiet i mężczyzn).

Zdaniem ekspertów nowy sposób obliczania emerytur pomostowych oznacza obniżenie wysokości świadczenia w stosunku do emerytur obliczanych według zasad starego systemu i może stanowić bardzo istotny czynnik zniechęcający do przechodzenia na emerytury pomostowe, tym samym prawo socjalne jakim jest emerytura z tytułu pracy w trudnych warunkach staje się iluzoryczne.

Emerytury pomostowe finansowane będą z Funduszu Emerytur Pomostowych, który będzie państwowym funduszem celowym, całkowicie odrębnym od Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Fundusz będzie uzyskiwał dochody z dotacji z budżetu państwa oraz ze składek pracodawców. Wysokość

składki wnoszonej przez pracodawców określono na poziomie 1,5% podstawy wymiaru składek. Tak określony poziom składek pracodawców oznacza, że główny ciężar finansowy będzie ponosić budżet państwa, na co wskazują podane w uzasadnieniu projektu szacunkowe obliczenia. I tak np. w 2020 r. szacuje się, że wpływy ze składek będą stanowić zaledwie około 8% wydatków na emerytury pomostowe. Oznacza to obciążenie państwa kosztem emerytur pomostowych. Składki będą opłacane przez pracodawców dopiero od dnia 1 stycznia 2010 r. z powodu konieczności dostosowania obecnego systemu poboru i ewidencjonowania składek na ubezpieczenie społeczne. Zdaniem ekspertów tak niska partycypacja pracodawców w finansowaniu emerytur pomostowych wzbudza wątpliwości.

Z punktu widzenia finansów publicznych jak największe ograniczenie zakresu osób uprawnionych do emerytury pomostowej przynosi najkorzystniejsze efekty. Dążenie do osiągnięcia tych celów nie powinno pomijać jednak realnej sytuacji osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze.

Emerytury pomostowe oparte są na założeniu, że zmiana charakteru i rodzaju wykonywanej pracy ze względu na wiek pracownika jest czymś naturalnym. Pracownicy zatrudnieni w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, którzy nie mogą już kontynuować ze względów zdrowotnych pracy na dotychczasowych stanowiskach, powinni, zdaniem ustawodawcy, szukać innej pracy i to o wiele wcześniej, niż na pięć lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Umożliwić to ma strategia sektorowa przygotowana przez ministra właściwego do spraw pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, ze zm.) dotycząca wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób wykonujących przez co najmniej 15 lat prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym

charakterze, którym nie przysługuje prawo do emerytury pomostowej. Minister został zobligowany do przedstawienia strategii do dnia 31 grudnia 2014 r.

Niestety ani w uzasadnieniu projektu ustawy, ani w trakcie prac legislacyjnych nie zostały przedstawione nawet najbardziej ogólne założenia tego programu. Brak jakichkolwiek informacji wymusza zasadnicze pytania:

- Czy każda osoba pracująca co najmniej 15 lat w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze będzie podlegać obowiązkowemu czy dobrowolnemu przekwalifikowaniu?
- Czy o przekwalifikowaniu będą decydować też inne kryteria niż 15-letni staż pracy np. wiek pracownika, stan zdrowia?
- Czy pracodawcy będą partycypować w kosztach szkoleń?
- Czy przekwalifikowanie będzie odbywać się w ramach dotychczasowej umowy o pracę czy po rozwiązaniu umowy o pracę?

W moim przekonaniu osoby, które nie nabędą prawa do emerytury na mocy ustawy o emeryturach pomostowych uzyskują tylko obietnicę, że ich sytuacja będzie w przyszłości uwzględniona. Ustawodawca wskazuje na działania profilaktyczne zmierzające do zapewnienia bezpiecznych warunków pracy; nie są one oparte jednak na żadnych konkretnych informacjach określających w jaki sposób pracodawcy będą motywowani do podejmowania działań profilaktycznych i poprawy warunków pracy.

Długi okres (6 lat) pozostawiony na przygotowanie projektu strategii sektorowej stanowi kontynuację niewłaściwego mechanizmu reformowania systemu emerytalnego polegającego na odkładaniu tworzenia jego kolejnych segmentów na ostatni moment. Tak uczyniono uchwalając regulacje prawne dotyczące otwartych funduszy emerytalnych, odwlekając wypełnienie określoną treścią hasła „zakład emerytalny”. W ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych decyzję o likwidacji wcześniejszych emerytur złagodzono obietnicą emerytur pomostowych, a w przedmiotowej ustawie -

odebrane prawa do emerytur pomostowych zastępuje obietnica strategii sektorowej i programów profilaktycznych.

Prace nad ustawami stanowiącymi część reformy emerytalnej dobitnie wskazują, że takie działania powodują negatywne skutki prawne, finansowe i społeczne. Niepewność co do ostatecznych regulacji prawnych przyczyniła się do faktu, że znacznie więcej osób w 2007 i w 2008 roku zdecydowało się przejść na wcześniejsze emerytury, co z kolei skutkuje większym obciążeniem finansowym FUS i budżetu państwa. Nie bez znaczenia jest także, że pozbawi to rynek pracy doświadczonych pracowników. Taki sposób legislacji pozostawia setki tysięcy pracowników w niepewności co do ich praw, naruszając tym samym zasadę zaufania obywatela do państwa. W przypadku tak drastycznego ograniczenia uprawnień, jak ma to miejsce w ustawie o emeryturach pomostowych, regulacje prawne powinny mieć odpowiednio długi okres *vacatio legis*, aby osoby których prawa są ograniczane mogły w miarę możliwości dostosować się do zmienionej sytuacji prawnej. Wielokrotnie na tę kwestię zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny.

Mój sprzeciw budzi brak porozumienia ze stroną związkową odnośnie rozwiązań zawartych w ustawie. O dezaprobachie wobec uchwalonych rozwiązań świadczy liczba kierowanych do mnie apeli z prośbą o odmowę podpisania ustawy. Zdaniem strony społecznej ustawa o emeryturach pomostowych działa wstecz, odbierając prawa nabyte do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę ok. 700 tys. osób. Pracownicy decyzję o zatrudnieniu w warunkach szkodliwych i uciążliwych podejmowali wiele lat temu ze świadomością, że w zamian za ryzyko narażania swojego zdrowia i życia, po odpowiednim okresie pracy, będą mogli przejść na zasłużoną wcześniejszą emeryturę. Związki zawodowe zarzucają ustawodawcy brak rzetelnej analizy i konsultacji ze stroną związkową, a także wprowadzanie rozwiązań, nad którymi dyskusje były prowadzone pod presją czasu.

Nie negując potrzeby wprowadzenia rozwiązań systemowych określających zasady otrzymywania świadczeń emerytalnych przez osoby pracujące w szczególnych warunkach lub wykonujące prace o szczególnym charakterze stoję na stanowisku, że ustawa o emeryturach pomostowych w zbyt radykalny sposób ogranicza liczbę pracowników uprawnionych do emerytur pomostowych w stosunku do liczby osób objętych obecnie obowiązującą regulacją. Na podstawie przepisów ustawy i uzasadnienia do projektu nie widać spójnej koncepcji programu działań wobec osób wykonujących prace w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze nie objętych systemem emerytur pomostowych. Program sektorowy wspierania zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób wykonujących przez co najmniej 15 lat prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz programy profilaktyczne zmierzające do zapewnienia bezpiecznych warunków pracy są tylko zapowiedzią nieokreślonych działań i nie dają poczucia bezpieczeństwa prawnego tym pracownikom.

Uważam, że podjęcie decyzji o wyborze rodzaju przyszłych świadczeń emerytalnych ma zasadnicze znaczenie dla pracowników i nie powinno następować pod presją czasu oraz w niepewności co do kształtu przyszłych rozwiązań ustawowych.

Mając na względzie argumentację przedstawioną powyżej przekazuję Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o emeryturach pomostowych, wnosząc o jej ponowne rozpatrzenie.

Lech Kaczyński