



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 r.

**BSA III-021-498/15**

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu .....22.12.2015.....

**Pan  
Adam Podgórski  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 grudnia 2015 r., GMS-WP-173-266/15 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

**Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf**



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW i ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa  
BSA I-021- 498/15

Warszawa, dnia 21 grudnia 2015 r.

## **U w a g i**

**do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i innych ustaw**

### **1. Uwagi ogólne**

Złożony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw przewiduje powrót do wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Projektowana ustawa dokonuje zmian dostosowujących obowiązujące przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 748 ze zm. – dalej jako ustawa emerytalna), określające lub odwołujące się do wieku emerytalnego ustalonego w wyższym rozmiarze, do wieku proponowanego.

Oceniając projekt ustawy wyłącznie z legislacyjnego punktu widzenia należy stwierdzić prawidłowość dokonywanych zmian dostosowawczych.

W zakresie oceny prawidłowości regulacji nie mieści się kwestia określenia poziomu wieku emerytalnego. Jest to problem natury polityczno – ekonomicznej. O tym bowiem, jaki wiek zostanie uznany za emerytalny, decyduje szereg przesłanek, których ocena należy do ustawodawcy. To zagadnienie pozostaje zatem poza oceną Sądu Najwyższego.

Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę na kilka kwestii związanych z: 1) treścią ryzyka dożycia wieku emerytalnego w kontekście zasad ustalania wysokości emerytury, 2) dopuszczalnością łączenia prawa do emerytury z prawem do wynagrodzenia oraz 3) konstrukcją obniżonego wieku emerytalnego w świetle niezdolności do wykonywania pracy. Zagadnienia te pozwalają na uporządkowanie

prowadzonej dyskusji, a także na stworzenie spójnego systemu zabezpieczenia społecznego eliminującego nierówności społeczne, w tym zwłaszcza w odniesieniu do emerytów.

## **2. Obniżenie i różnicowanie wysokości wieku emerytalnego a zasady ustalania prawa do emerytury**

W zakresie dotyczącym treści ryzyka oraz reguł ustalania wysokości emerytury, należy zauważyć, że system emerytalny wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 r. zakładał w odniesieniu do osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. ścisłe uzależnienie wysokości emerytury od aktywności zawodowej. Znajdowało to odzwierciedlenie w formule ustalania wysokości emerytury. Emerytura dla tych osób (w uogólnieniu) obliczana jest jako ilorzaz zwaloryzowanej sumy składek zaewidencjonowanych na koncie i subkoncie w FUS (a w przypadku osób posiadających staż pracy przed 1 stycznia 1999 r. dodatkowo zwaloryzowanego kapitału początkowego) i średniej długości trwania życia (tzw. system zdefiniowanej składki). Określenie odpowiedniej wysokości poziomu wieku emerytalnego przedkłada się na liczbę, jaką przyjmuje się do obliczeń w dzielniku powyższego równania. Oznacza to, że obniżenie wieku emerytalnego, przy niezmienionej dzielnej, automatycznie doprowadza do zmniejszenia wysokości emerytury. Wprawdzie koryguje to instytucja emerytury minimalnej, ale należy pamiętać, że emerytura minimalna jest wyrazem dążenia do zabezpieczenia przez państwo każdemu emerytowi dochodu w wysokości równej dla wszystkich i zabezpieczającej minimum socjalne. W istocie nie ma zatem związku z aktywnością zawodową emerytów (stanowi formę zaopatrzenia emerytalnego). W tym świetle trzeba pamiętać, że zupełnie inna była (i nadal jest) formuła ustalania wysokości świadczeń dla osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r., których nie dotknęła reforma z 1999 roku. Otóż w przypadku tej grupy świadczeniobiorców, wiek emerytalny jest zróżnicowany (podobnie, jak w przypadku proponowanej zmiany wynosi 60, 65 lat), ale zupełnie inaczej obliczana jest wysokość świadczenia. Składa się ono z tzw. części socjalnej (24% kwoty bazowej) oraz tzw. części stażowej (w której uwzględnia się indywidualny przychód emeryta z okresu aktywności zawodowej ograniczonej, co do zasady, do 10 lat aktywności zawodowej z 20 lat od chwili poprzedzającej datę złożenia wniosku). W tej formule wyrazem dbałości państwa o zabezpieczenie każdemu emerytowi minimum dochodów na równym poziomie jest tzw. część

socjalna. Z kolei tzw. część stażowa odzwierciedla indywidualny przychód, co prowadzi do różnicowania wysokości świadczeń.

W powyższym świetle obniżenie wieku emerytalnego dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r. (do poziomu takiego, jak w grupie osób urodzonych przed 1 stycznia 1949 r.), przy jednoczesnym istnieniu zróżnicowania reguł ustalania wysokości emerytury dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. i przed dniem 1 stycznia 1949 r. spowoduje, że będziemy mieli do czynienia z naruszeniem zasady równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP). Mimo bowiem, że wiek emerytalny zostanie ustalony dla każdej z grup tak samo, różne będą zasady ustalania wysokości świadczenia oraz wypłacane emerytury. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że Sąd Najwyższy nie kwestionuje decyzji co do obniżenia wieku emerytalnego. Wskazuje jedynie, że przyjmowane rozwiązania powinny uwzględniać również skutki w zakresie ustalania prawa do świadczenia, tak aby nie dochodziło do nierównego traktowania samych emerytów.

Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku różnicowania wieku emerytalnego ze względu na płeć (to jest w grupie kobiet i mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1948 r.). Zgodnie z art. 33 Konstytucji RP kobieta i mężczyzna mają równe prawo do zabezpieczenia społecznego. Dotyczy to nie tylko równego ustalania praw i obowiązków w tej dziedzinie, ale również równych zasad kształtowania wysokości emerytury. Kwestia ta została dokładnie przedstawiona w doktrynie, w tym również w zakresie różnicowania wieku emerytalnego i zasadności (a czasami wręcz konieczności) obniżania wieku emerytalnego kobiet (*por. K. Ślęzak, Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2015 r., s. 76-81, s. 196-203*). Stwierdza się, że równe prawo do zabezpieczenia społecznego musi zostać zrelatywizowane do formuły ustalania wysokości emerytury. O ile w systemie zdefiniowanego świadczenia (a zatem w przypadku osób urodzonych przed dniem 1 stycznia 1949 r.) nie ma żadnych przeciwwskazań, aby różnicować wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn, ponieważ reguła ustalania wysokości świadczenia powoduje, że nie powstają dysproporcje w wysokości świadczenia wynikające ze szczególnych uwarunkowań związanych z przerwami w aktywności zawodowej kobiet (jak i z uwarunkowaniami biologicznymi), o tyle w przypadku systemu zdefiniowanej składki (a zatem dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r.) zróżnicowany wiek emerytalny prowadzi do istotnych nierówności co do wysokości wypłacanych emerytur ze względu na formułę jej ustalania (sposób obliczania). Kwestia zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w tej grupie wiekowej była przedmiotem krytyki już w czasach wprowadzania reformy

emerytalnej w 1999 r. (por. opracowania w pracy zbiorowej pod. red. *T. Bińczyckiej-Majewskiej, Konstrukcje prawa emerytalnego, Kraków 2004 r.*). Stąd zrównanie wieku emerytalnego w systemie zdefiniowanej składki, po wejściu w życie reformy z 1999 r., łagodziło dolegliwości, jakie wynikały z przyjętego algorytmu obliczania wysokości emerytury. Oznacza to, że ponowne różnicowanie wieku emerytalnego (powrót do 60 lat - kobiety, 65 lat - mężczyźni) powinno uwzględniać, skutki w zakresie ustalania prawa do świadczenia (przyjętego sposobu jego obliczania), tak aby nie dochodziło do nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie wypłaty należnych im świadczeń (w tym przypadku istotnego obniżenia wysokości świadczeń kobietom, które zdecydowały się przejść na emeryturę w wieku 60 lat). Nawet bowiem jeśli przyjąć, że decyzja każdego wnioskodawcy co przejścia na emeryturę w proponowanym wieku jest dobrowolna, to nie usuwa to problemu wypłaty świadczeń znajdujących się poniżej minimum socjalnego lub egzystencji, gdyż wówczas konieczne jest uzupełnienie emerytury dodatkowymi świadczeniami, np. z pomocy społecznej, tak aby możliwe było życie nienaruszające ludzkiej godności chronionej na podstawie art. 30 Konstytucji RP (na ten temat por. *K. Ślebzak, Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2015, s. 213*).

Co ważne, wskazywane nierówności (zarówno pomiędzy osobami urodzonymi przed 1 stycznia 1949 r., jak i po 31 grudnia 1948 r., jak pomiędzy kobietami i mężczyznami w grupie osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r.) nie wynikają z indywidualnych okoliczności związanych z wcześniejszą aktywnością zawodową samych emerytów, które znajdują wyraz w realizacji idei sprawiedliwości rozdzielczej opartej na zasadzie „każdemu według pracy” (ustawowo chodzi o uzależnienie i różnicowanie wysokości świadczenia od stażu pracy, jego długości oraz osiągniętych zarobków), ale z nierówności systemowej, na którą sami ubezpieczeni (a potem emeryci) nie mają żadnego wpływu (decyduje o tym bowiem prawodawca).

Ta kwestia uwidoczni się w momencie realizacji emerytur i występowania istotnych dysproporcji w ich wysokości pomiędzy osobami, które miały taki sam staż pracy, porównywalne zarobki w okresie aktywności zawodowej względnie porównywalną sumę odprowadzonych składek na ubezpieczenie emerytalne, a którym tylko z powodu określonej decyzji prawodawcy zróżnicowano zasady nabywania (wiek) i ustalania (sposób wyliczania) prawa do świadczenia.

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że określanie wieku emerytalnego (w tym wypadku jego obniżanie i różnicowanie ze względu na płeć) powinno każdorazowo uwzględniać zasady ustalania prawa do emerytury, tak aby

nie dochodziło do nieuprawnionego różnicowania (nierównego traktowania) samych emerytów na etapie realizacji konkretnych świadczeń. Tych wątpliwości proponowana zmiana nie usuwa.

### **3. Określenie treści ryzyka emerytalnego a dopuszczalność łącznia prawa do emerytury z prawem do wynagrodzenia**

Odrębnego rozważenia wymaga również problem dopuszczalności jednoczesnego pobierania emerytury i pozostawania w zatrudnieniu bądź osiągania przychodu. Biorąc pod uwagę, że treścią ryzyka emerytalnego, jaką przyjęto w ustawie emerytalnej, jest prawo do odejścia z rynku pracy po osiągnięciu określonego wieku (do zaprzestania wykonywania pracy) i otrzymywania świadczenia z tytułu uczestnictwa w tworzeniu funduszu emerytalnego, emerytura nie jest świadczeniem z tytułu wieku, ale z tytułu utraty środków utrzymania po ustaniu aktywności zawodowej. Emerytura zastępuje zatem, a nie uzupełnia zarobek. Z teoretycznych założeń, które wynikają wprost z przyjętych regulacji w ustawie emerytalnej, wynika więc, że powrót emeryta na rynek pracy powinien oznaczać zawieszenie prawa do emerytury na czas osiągnięcia zarobków.

Odstąpienie przez ustawodawcę od zasady, że emerytura jest świadczeniem zastępującym utracony zarobek, przekłada się na nieograniczoną możliwość łączenia emerytury z uzyskiwanym zarobkiem w sytuacji powrotu emeryta na rynek pracy. Ta konstrukcja prawna wpływa na społeczne dążenie do obniżenia wieku emerytalnego, gdyż de facto powoduje możliwość zwiększania dochodu na starość (jednoczesne osiągnięcie dochodu z emerytury i z pracy). Z drugiej strony „pogodzenia” prawa do emerytury i prawa emeryta do pracy dokonuje się przez konstrukcję zawieszenia prawa do emerytury sprowadzającą się do „niewidzenia” emeryta na rynku pracy do momentu, w którym jego zarobki nie przekroczą przyjętego poziomu.

Względnie niski wiek emerytalny powinien więc łączyć się z działaniem przepisów zawieszających prawo do emerytury w sytuacji zatrudnienia przed ukończeniem np. 67. albo 70. roku życia. Zawieszenie nie musi być przy tym całkowite i może obowiązywać tylko przez pierwsze lata po przejściu na emeryturę.

Należy też zauważyć, że w wieku znacznie przekraczającym wiek emerytalny zatrudniane są osoby o wyjątkowo wysokich kwalifikacjach. Takie rozwiązanie jest korzystne dla gospodarki kraju i nie wpływa na wydatki Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiąc zachętę dla danyh osób do kontynuowania zatrudnienia.

W polskim prawie konstrukcja zawieszenia prawa do emerytury odnosi się tylko do emerytów, którzy nabywają prawo do emerytury w niższym wieku emerytalnym (obecnie dotyczy to tylko świadczeń nabywanych w trybie art. 184 ustawy emerytalnej). Rozciągnięcie tej konstrukcji na wszystkich emerytów, albo przez wprowadzenie progów zarobkowych (w zależności od wieku emeryta), albo pozwolenie na łączenie świadczeń tylko po przekroczeniu wieku wyższego niż powszechny (np. od 67 albo 70 lat) ograniczyłoby niewątpliwie przechodzenie na emeryturę do sytuacji koniecznych życiowo i zniwelowało niekorzystne dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych skutki regulacji pozwalającej na łączenie bez ograniczeń emerytury i zarobku przez względnie młodych emerytów (np. 60 lat).

#### **4. Niezdolność do wykonywania pracy a (podwyższony) obniżony wiek emerytalny**

Nie ulega najmniejszych wątpliwości, że podwyższenie wieku emerytalnego jest ściśle związane ze zdolnością do wykonywania pracy z przyczyn zdrowotnych. Jest to problem dotyczący dopuszczalności podwyższania wieku emerytalnego w sytuacji, w której określony charakter wykonywanej pracy, bądź stan zdrowia uniemożliwia jej kontynuowanie. Trafnie zwraca się na to uwagę na s. 37-38 uzasadniania projektu zmieniającego. Z tym zagadnieniem były również związane największe kontrowersje w czasie, kiedy prawodawca decydował się na podwyższenie wieku emerytalnego w 2012 r. Są to obawy całkowicie uprawnione, które wówczas nie zostały należycie wyjaśnione. Przy wprowadzaniu tego rodzaju zmian wymagają każdorazowo dyskusji i uwzględnienia. Trzeba jednak zauważyć, że o ile z jednej strony podwyższenie wieku emerytalnego sprawia, że w przypadku określonych grup osób czy grup zawodowych nie jest faktycznie możliwe wykonywanie pracy zarobkowej, o tyle z drugiej strony nadmierne obniżanie wieku emerytalnego może powodować, że osoby, które są zdolne do jej wykonywania, nie będą jej wykonywały bądź też będą ją wykonywały pobierając jednocześnie emeryturę. Obie sytuacje trudno zaakceptować.

Z prawnego punktu widzenia rozwiązanie przedmiotowego dylematu jest oczywiste. Wymaga bowiem rozróżnienia dwóch ryzyk socjalnych, których ochrona została w ramach systemu zabezpieczenia społecznego zagwarantowana wprost w

art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. W regulacji tej wyraźnie odróżnia się prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem od prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Oba systemy ochrony na wypadek zajścia tych zdarzeń są równorzędne w tym sensie, że od ustawodawcy zwykłego zależy kształtowanie form i metod ochrony. Przekłada się to również na ustalanie zasad nabywania prawa do świadczenia oraz ich wysokości (kwestię tę w ostatnim czasie przedstawił obszernie K. Ślebza, *Zabezpieczenie społeczne w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2015, s. 111-122*). W tym miejscu trzeba jednoznacznie stwierdzić, że w warunkach polskich ryzyko niezdolności do pracy (a tym bardziej ryzyko niepełnosprawności chronione konstytucyjnie na podstawie art. 69 ustawy zasadniczej) zostało prawnie zaniedbane. Z kolei nadmierną uwagę poświęca się ryzyku dożycia wieku emerytalnego, które w świetle prowadzonych dyskusji ma rozwiązywać problem niezdolności do wykonywania pracy (bądź inwalidztwa) w wieku niższym, aniżeli przyjęty ustawowo wiek emerytalny. Co więcej, błędnie przyjmuje się, że renta z tytułu niezdolności do pracy jest prawnie świadczeniem gorszym (bo faktycznie wypłacane renty są niższe), aniżeli emerytura. Stąd też przy omawianiu problematyki podwyższenia (obniżenia) wieku emerytalnego diskutowana jest kwestia braku możliwości wykonywania pracy.

Tymczasem ryzyko niezdolności do pracy ze względu na chorobą i inwalidztwo (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz niepełnosprawność (art. 69 Konstytucji) powinno być chronione odrębnie (w ramach samodzielnych instytucji prawnych) i niezależnie od dożycia wieku emerytalnego. Nawiązując do rozumienia tego ryzyka jako prawa do zaprzestania wykonywania pracy (tak w ustawie emerytalnej), niezasadnie utożsamia się zatem (w części) przedmiotowe ryzyko z domniemanym inwalidztwem (przypomnieć trzeba, że taka koncepcja w prawie polskim obowiązywała do 1968 r., kiedy to rentę starczą zamieniono na emeryturę). Tym samym świadczenie uznawane jako służące zabezpieczeniu domniemanej niezdolności do pracy (przyjmowano bowiem, że osiągnięcie wieku emerytalnego uniemożliwia wykonywanie pracy) zostało zastąpione emeryturą (rozumianą jako świadczenie zasłużone z tytułu pracy, zresztą od łac. *emeritus*).

Stąd w ocenie Sądu Najwyższego należałoby poświęcić większą uwagę ochronie na wypadek niezdolności do wykonywania pracy (art. 67 ust. 1 Konstytucji) oraz niepełnosprawności (art. 69 Konstytucji), gdyż przez lata były to (i są nadal) ryzyka



socjalne, którym ustawodawca nie poświęcał należytej uwagi, mimo że ich skutki są nie mniej, a wręcz przeciwnie, często, bardziej dotkliwe, aniżeli dożycie wieku emerytalnego. Stąd należałoby postulować, aby ustawodawca wykonał zobowiązania wynikające z powyższych unormowań konstytucyjnych i zapewnił im stosowną ochronę. Pozwoli to na uporządkowanie dyskusji na temat wieku emerytalnego, w szczególności w odniesieniu do koncepcji jego podwyższania czy obniżania. Z drugiej strony umożliwi rozwiązanie problemu godziwego poziomu życia i zabezpieczenia społecznego osób, które faktycznie nie są w stanie wykonywać żadnej pracy zarobkowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego ze względu na stan zdrowia czy inne szczególne okoliczności.