RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 11/07/2016

III.7060.370.2014.AJ

Pan
Prof. Michał Seweryński
Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senat RP

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

Pragnę przedstawić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie petycji P9-29/16 – „Zmiana zasad obliczania emerytury powszechnej po emeryturze wcześniejszej"

Uprzejmie informuję Pana Przewodniczącego, że wpływają do mnie liczne skargi dotyczące zmiany z dniem 1 stycznia 2013 r. (wraz z podwyższeniem wieku emerytalnego) zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę.

W świetle przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887 ze zm. zwana dalej – „ustawą emerytalną") osoba, która pobiera emeryturę przyznaną przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego może po jego osiągnięciu, wystąpić o emeryturę powszechną (art. 24 ustawy emerytalnej). Dla osoby urodzonej po 31 grudnia 1948 r. emerytura ta jest wyliczana przez podzielenie podstawy obliczenia emerytury przez średnie dalsze trwanie życia (art. 26 ustawy emerytalnej). Wysokość tzw. nowej emerytury w niektórych przypadkach jest korzystniejsza od dotychczas pobieranej emerytury.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie przepisy ustawy 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), które obok podwyższenia wieku emerytalnego w zasadniczy sposób zmodyfikowały zasady obliczania wysokości emerytury powszechnej w opisanym powyżej przypadku. Zgodnie z nowymi regulacjami podstawa obliczenia kolejnej emerytury ma być pomniejszana o kwoty wcześniej pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Zgodnie

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl

bowiem dodanym z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 ustawy emerytalnej lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Na podstawie napływających w tej sprawie skarg Rzecznik Praw Obywatelskich, wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o przedstawienie szerszej argumentacji uzasadniającej wprowadzone zmiany (wystąpienie z dnia 6 marca 2013 r. RPO-723180-III13/AJ). Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł w szczególności, że nie wszyscy emeryci, który ukończyli powszechny wiek emerytalny, zdążyli wystąpić ze stosowym wnioskiem do końca 2012 r., czyli przed datą wejścia w życie nowelizacji. A ponadto, w opinii Rzecznika, prawo ustalania wysokości emerytury powszechnej na dotychczasowych zasadach, czyli bez kwestionowanego pomniejszania, winno być zachowane dla wszystkich uprawnionych do wcześniejszej emerytury.

W odpowiedzi Minister Pracy i Polityki Społecznej nie podzielił zastrzeżeń co do zakresu stosowania przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2013 r. i ma zastosowanie do wniosków o emeryturę zgłoszonych po dniu 31 grudnia 2012 r. Ustawa zmieniająca z dnia 11 maja 2012 r. została ogłoszona w Dz. U. z dnia 6 czerwca 2012 r. tak więc osoby zainteresowane miały wystarczająco dużo czasu na zgłoszenie do końca 2012 r. wniosku o emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Jednocześnie wskazano, że osoba, której przyznano nową emeryturę z tytułu osiągniecia powszechnego wieku emerytalnego nie traci prawa do wcześniej przyznanej emerytury. Pobierać może wyższe z przysługujących świadczeń.

Sprawa zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w miejsce emerytury wcześniejszej stosownie do art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej była przedmiotem prac i analiz Senackiej Komisji Praw Człowiek, Praworządności podjętej na skutek petycji kobiet urodzonych w 1953 r. Przedmiotem petycji było podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu zmiany zasad obliczania wysokości emerytury w powszechnym wieku emerytalnym kobietom, które korzystały z prawa do wcześniejszej emerytury. Komisja odstąpiła od podejmowania sprawy.

Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne czy przepis art. 1 pkt 6 lit. b) ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw w związku z art. 22 tejże ustawy, dodający do ustawy emerytalnej przepis art. 25 ust. 1b, w zakresie w jakim ma zastosowanie do osób, które nabyły prawo do emerytury o jakiej mowa w art. 24 ustawy emerytalnej przed dniem

wejścia w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, jest zgodny z przepisami art. 2 i art. 32 Konstytucji RP (P 11/14). Postanowieniem z dnia 3 listopada 2015 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie w ww. sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. W ocenie Trybunału przesłanka funkcjonalna pytania prawnego nie jest spełniona, gdy wątpliwości konstytucyjne może usunąć sam sąd orzekający, stosując znane nauce prawa reguły interpretacyjne i kolizyjne, w szczególności dokonując wykładni zgodnej z Konstytucją, a z taką sytuacją mamy do czynienia w rozważanej sprawie. Trybunał Konstytucyjny powołał się w tym zakresie na orzecznictwo Sądu Najwyższego w odniesieniu do art. 100 ust. 1 i art 129 ust. 1 ustawy emerytalnej wskazując, że nowa ustawa nie może pozbawić ubezpieczonego prawa, które nabył na mocy poprzedniej regulacji (ustawy). Zmiany w przepisach, które ograniczają dotychczasowe uprawnienia lub wprowadzają dodatkowe warunki nabycia świadczenia (w tym przypadku prawo do renty – uwaga własna) nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o jego realizację (por. wyrok SN z 4 września 2014 r. , sygn. akt l UK 19/14; zob. uchwała z dnia 20 grudnia 2000 r., sygn.. akt III ZP 29/00; zob. także wyroki SN z: z dnia 13 listopada 2013 r., sygn. akt I UK 138/13; z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. akt I UK 9/13; z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt l UK 54/13; z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt I UK 171/13; z dnia 14 stycznia 2014 r., II UK 222/13; z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt I UK 100/14;). Przenosząc przytoczony pogląd Sądu Najwyższego na omawianą kwestię należy przyjąć, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej nie powinien być stosowany do ubezpieczonego, który przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabył ex lege prawo do emerytury na podstawie art. 24 tej ustawy. Tym samym zmiana stanu prawnego wraz wejście w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. ustawy nowelizującej, pozostawałby bez wpływu na uprawnienie emerytalne powstałe z mocy prawa przed dokonaniem tych zmian.

W kwestii tej Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o stanowisko w sprawie (wystąpienie z dnia 4 lutego 2016 r.).

W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 4 marca 2016 r. Pani Barbara Łopacińska p.o. Prezesa ZUS wskazała, że stosowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykładnia przepisów w zakresie ustalania wysokości emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej zakłada, że powołany przepis ma zastosowanie do wszystkich osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które prawo do kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego realizowały po dniu 31 grudnia 2012 r. Powyższy przepis stosowany jest zatem nie tylko do osób, które powszechny wiek emerytalny osiągnęły po dniu 31 grudnia 2012 r., ale również do osób, które wiek ten osiągnęły przed dniem 1 stycznia 2013 r., lecz wniosek o przyznanie emerytury zgłosiły po

dniu 31 grudnia 2012 r. - mimo, że mogły uczynić to wcześniej. Wykładnia ta jest zgodna z wykładnią prezentowaną wielokrotnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, m. in., w odpowiedziach na interpelacje poselskie kierowane do Ministerstwa - przykładowo wymienić można odpowiedzi dotyczące: interpelacji nr 32286, interpelacji nr 25774, interpelacji nr 18905. Wskazano, że „(...) prawem ubezpieczonego jest wybór dnia złożenia wniosku o emeryturę. Mimo spełnienia warunków niezbędnych do nabycia prawa do emerytury nie dochodzi jeszcze do nabycia świadczenia w określonej wysokości. Do czasu złożenia wniosku nie jest ona jeszcze ustalona, a parametry mające wpływ na jej wysokość zmieniają się (kwota składek z uwzględnieniem waloryzacji, średnie dalsze trwanie życia). Dopiero wniosek ubezpieczonego powoduje powstanie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej nabycia prawa do świadczenia w określonej wysokości, w odniesieniu do stanu z dnia złożenia wniosku. Decyzja ZUS, która potwierdza (ustala) istnienie prawa do emerytury, jednocześnie konstytuuje prawo podmiotowe do pobierania jej w określonej wysokości (nabycie in concreto). (...) Mając na uwadze powyższe, należy zatem przyjąć wykładnię, że poprzez nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego (in abstracto), nie dochodzi jeszcze do nabycia świadczenia w określonej wysokości.(...)".

W ocenie Pani Prezes kobiety z roczników 1949-1953 uzyskały możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku (55 lat) oraz możliwość korzystnego ustalenia wysokości emerytury na gruncie zasad systemu zdefiniowanego świadczenia (tzw. stary system emerytalny), te ubezpieczone mogą powrócić do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożą wniosek o przyznanie takiej emerytury. Brak wprowadzenia art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej sprawiłby, że wcześniejsze emerytki korzystałyby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i mimo pobierania świadczenia ze starego systemu stałyby się beneficjentkami opóźniania daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wartość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na stałość parametru zewidencjonowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze i zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałby zatem paradoks, że im dłużej pobierana byłaby wcześniejsza emerytura, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego.

W tym kontekście pragnę jednak zwrócić uwagę za zapadające rozstrzygnięcia sądowe w oparciu wskazówki Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 3 listopada 2015 r. (P 11/14) rozstrzygające, że wysokości emerytury ubezpieczonych nie pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot brutto pobranych emerytur, a ustalenie prawa ubezpieczonej do emerytury i ustalenie wysokości tej emerytury powinno nastąpić według stanu prawnego obowiązującego w dacie spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia uprawnień emerytalnych, natomiast bez wpływu na ich nabycie pozostaje stan prawny obowiązujący w chwili złożenia wniosku.

(por. wyroku Sądu Apelacyjnego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 8 października 2015 r., III AUa 970/14; wyrok Sądu Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 17 grudnia 2015 r., VI U 2161/13. Kształtuje się również linia orzecznicza zawierająca przeciwne stanowisko.

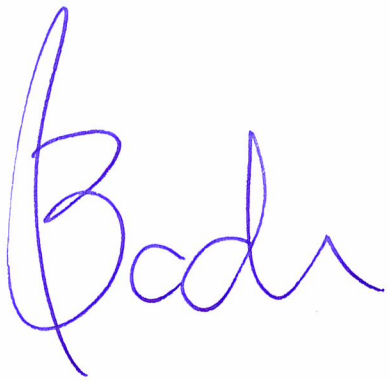
O ile w omówionym wyżej zakresie można posiłkować się wykładnią zgodną z Konstytucją, o tyle cały czas pozostaje otwarta sprawa pozostałych osób, które uprawnienia do emerytury powszechnej nabywają po 1 stycznia 2013 r. W tym przypadku konieczna jest interwencja ustawodawcy. W tej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się Pani Beaty Mazurek Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny w Sejmie RP (wystąpienie z dnia 4 lutego 2016 r.). Rzecznik poprosił o to, aby w ramach prac Komisji nad przedstawionym przez Prezydenta RP projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk 62) dokonano analizy omówionego problemu pod kątem jego rozwiązania w ramach podjętych działań legislacyjnych. Rzecznik wskazał, że liczną grupą wśród skarżących są kobiety urodzone w 1953 r., które będąc ostatnim rocznikiem uprawnionych do wcześniejszej emerytury (art. 46 w związku art. 29 ustawy emerytalnej – nabycie uprawnień do końca 2008 r.), jak wskazują w skargach zostały zaskoczone wprowadzonymi zmianami. Przy czym należy podkreślić, że nie jest to jedyna grupa objęta dyspozycją art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Skarżący podnoszą, że podejmując w przeszłości decyzję o przejściu na emeryturę w niższym wieku emerytalnym nie mogli mieć świadomości, że taka decyzja w przyszłości wpłynie negatywnie na wysokość emerytury przyznawanej wieku powszechnym. W skargach do Rzecznika wskazuje się, że prawo do ustalania wysokości emerytury powszechnej na dotychczasowych zasadach, czyli bez kwestionowanego pomniejszania, winno być zachowane dla wszystkich, którzy nabyli i realizowali prawo emerytury w niższym wieku emerytalnym.

Na gruncie przedstawionych rozważań należy wskazać, że zmiana legislacyjna w tym zakresie może rozstrzygnąć kwestie zarówno osób, które uprawnienia do emerytury powszechnej nabyły przed 2012 r., jak i po tej dacie.

Do chwili obecnej Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymał stanowiska Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny.

Dodatkowo pragnę wskazać, że w skargach skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich ubezpieczeni z jednej strony domagają się możliwości ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w systemie zdefiniowanej składki bez pomniejszania o kwoty pobranych wcześniejszych emerytur, z drugiej zaś strony domagają się ustalenia wysokości emerytury powszechnej przy zastosowaniu art. 53 ust. 4 ustawy emerytalnej. Przepis ten dotyczy ustalania wysokości emerytury w miejsce dotychczas pobieranej emerytury ubezpieczonym urodzonym przed 1 stycznia 1949 r. objętych tzw. starym system

emerytalnym przy przyjęciu nowej kwoty bazowej do części socjalnej emerytury (24% kwoty bazowej) pod warunkiem wykazania po nabyciu prawa do wcześniejszej emerytury 30 miesięcy podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu. Wymóg przepracowania 30 miesięcy wprowadzono z dniem 1 lipca 2004 r. mocą ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 121, poz. 1264) w odpowiedzi na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2002 r. (III UZP 7/02 OSNP z 2003 r. nr 2, poz. 42), Wprowadzenie wymogu przepracowania 30 miesięcy było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 24 kwietnia 2006 r. (P9/05- OTK A 2006/4/46) orzekł, że art. 53 ust. 3 i 4 ustawy emerytalnej jest zgodny z art. 2 i 32 Konstytucji RP.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 748 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o przyjęcie pozytywnego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach procedowania nad przedmiotową petycją.

Z wyrazami szacunku,