



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 25 czerwca 2019 r.

Druk nr 1175 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 1175)

Marszałek Senatu w dniu 17 maja 2019 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2019 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Antoni Szymański

projekt

8 & + : \$ à \$

6 (1 \$ 7 8 5 = (& = < 3 276(3 2 3 2 / 6 . , (-

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach

i rentach z FX Q G X V] X 8 E H] S L H F] H 6 S R á H F] Q \ F K

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Borowskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 539, 730 i 752) po art. 194h dodaje się art. 194i i art. 194j w brzmieniu:

„Art. 194i. Przepisu art. 25 ust. 1b nie stosuje się do ubezpieczonych, którzy pobrali emerytury wymienione w tym przepisie na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r., a prawo do emerytury, o której mowa w art. 24, uzyskali po 2012 r., pod warunkiem złożenia wniosku o tę emeryturę w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu.

Art. 194j. 1. Ubezpieczony, który pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e i art. 184 niniejszej ustawy lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, 2203 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 730), w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r., a prawo do emerytury, o której mowa w art. 24, uzyskał po 2012 r., może wystąpić o ponowne ustalenie podstawy obliczenia emerytury, z uwzględnieniem art. 194i, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu.

2. Emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje osobie, o której mowa w ust. 1, od dnia, w którym spełniła ona warunki do uzyskania emerytury na podstawie art. 24.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem ustawy jest przywrócenie większej podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonym, którzy pobierali wcześniejszą emeryturę bez obiektywnej wiedzy, że kwoty wcześniej pobranej emerytury pomniejszą emeryturę powszechną.

Chodzi o ustalenie w odniesieniu do ubezpieczonych, którzy pobierali emeryturę („wcześniejszą”) na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zwanej dalej „ustawą”) lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela podstawy obliczenia emerytury („powszechnej”), o której mowa w art. 24 ustawy z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy, który nakazywał ją pomniejszyć o sumę kwot emerytury wcześniejszej. Przywrócenie wysokości podstawy z pominięciem art. 25 ust. 1b ma dotyczyć tych ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę wcześniejszą przed dniem 6 czerwca 2012 r., a jednocześnie nie osiągnęli wieku emerytalnego niezbędnego do uzyskania emerytury powszechnej na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy przed 2013 r. W większości, jeżeli nie we wszystkich przypadkach ustawa będzie dotyczyć kobiet urodzonych w 1953 r.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16). Jego sentencja została ogłoszona 21 marca 2019 r. w Dz. U. poz. 539, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 11.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

2.2. Istotą reformy ubezpieczeń emerytalnych z 1998 r. było uzależnienie wysokości emerytury od wielkości sumy składek, które ubezpieczony zgromadził w latach pracy oraz od wieku, w którym odszedł na emeryturę. Im później odszedł na emeryturę i - co się z tym wiąże - zgromadził więcej składek, tym większą miał emeryturę. Suma składek dzielona jest bowiem przez liczbę miesięcy oczekiwanego życia na emeryturze.

Jednocześnie ustawa z 1998 r., ze względu na wiek, podzieliła ubezpieczonych na trzy grupy. Osoby urodzone w 1969 r. lub później miały gromadzić składki i mieć emeryturę wypłacaną na nowych zasadach, osoby urodzone do końca 1948 r. na starych, a osoby urodzone w latach 1949-1968 (w zależności od spełnienia dodatkowych warunków) miały możliwość wyboru zasad i wieku odchodzenia na emeryturę, co miało też wpływ na jej wysokość.

Regulacja skierowana do ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968 (art. 46) przewidywała, że jeżeli nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 pkt 1 (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), mogą przejść na emeryturę wcześniej (kobieta - po osiągnięciu wieku 55 lat, mężczyzna - 60 lat, jeżeli mają odpowiednią liczbę lat składkowych lub nieskładkowych), jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: nie przystąpili do OFE, warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do końca 2006 r., nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy.

Nowelizacja z 2012 r. polegała na zrównaniu wieku emerytalnego dla obu płci na poziomie 65 lat. Jednocześnie wprowadzono kwestionowany przepis (art. 25 ust. 1b) przewidujący, że jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 ustawy lub art. 88 Karty Nauczyciela (czyli tzw. wcześniejszą emeryturę), (zwaloryzowaną) podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 (czyli tzw. emerytury powszechnej) pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych tzw. wcześniejszych emerytur. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła ten przepis została opublikowana w Dzienniku Ustaw 6 czerwca 2012 r., a weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Przepis ten (art. 25 ust. 1b) postawił kobiety urodzone w 1953 r. w specyficznej sytuacji. O ile kobiety urodzone w latach 1949-1952 mogły odejść na wcześniejszą emeryturę w latach 2004-2007, a następnie przejść na powszechną - w latach 2009-2012 (a więc przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b), to kobiety urodzone 1953 r. mogły przejść z emerytury wcześniejszej na powszechną dopiero 2013 r. (wtedy dopiero kończyły 60 lat), a więc już po wejściu w życie przepisu nakazującego pomniejszyć podstawę emerytury o sumę świadczeń pobranych w ramach emerytury wcześniejszej. Problematyczność regulacji polega nie na tym, że pobrane wcześniej emerytury pomniejszają podstawę do wyliczenia emerytury (taka bowiem jest istota nowego ubezpieczenia emerytalnego), lecz na tym, że **kobiety urodzone w latach 1949-1953 zostały przez**

ustawodawcę (w 1998 r.) „poinformowane”, że mogą odejść na wcześniejszą emeryturę, a następnie na powszechną, bez umniejszenia podstawy do wyliczenia emerytury, po czym ustawodawca (w 2012 r.) wprowadził zmianę dotyczącą w istocie tylko kobiet z 1953 r. przewidującą, że jeżeli jednak pobierały wcześniejszą emeryturę to suma tych świadczeń pomniejszy podstawę wyliczenia emerytury powszechnej. Przepis art. 25 ust. 1b nie budziłby wątpliwości, gdyby go ogłoszono przed 2008 r., w którym część kobiet urodzonych w 1953 r. podejmowała decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Miałyby bowiem świadomość konsekwencji pobierania wcześniejszej emerytury.

2.3. TK wskazał, iż „źródłem niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z art. 2 Konstytucji jest to, że pewna grupa adresatów tego przepisu ustawy - kobiety urodzone w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę przed 1 stycznia 2013 r. - nie była świadoma mającej nastąpić w przyszłości zmiany sposobu ustalania podstawy emerytury powszechnej. Kwestią konstytucyjną jest więc to, czy ustawodawca mógł - już po podjęciu decyzji przez uprawnione do tego osoby o przejściu na wcześniejszą emeryturę - zmodyfikować system obliczania podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego”.

Statuowana w art. 2 Konstytucji RP „[z]asada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma ustalone i ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Sprowadza się ono do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby «nie stawało się (...) swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań (...)»”. Oczywiście „[j]ednostka nie może racjonalnie oczekiwać, że system prawa pozostanie niezmienny, w tym również, że dotyczące jej zmiany nie będą dla niej niekorzystne”. Jednakże „[m]oże (...) żądać, aby wprowadzenie ewentualnych zmian (...) nie było nieuzasadnione i zaskakujące”.

Zdaniem TK, „wprowadzenie do ustawy o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały - w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego (...) stanu prawnego - świadomości co do skutków

prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień (...). Nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia (...). Dodatkowo należy zaznaczyć, że kobiety te przez cztery lata mogły realizować swoje uprawnienia w oparciu o obowiązujący przed 2013 r. stan prawny. Natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949-1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą, pozostały niezmienione”. W opinii TK, „[z] uwagi na to, że uprawnienia te z założenia miały charakter przejściowy (...) - nastąpiło niejako wzmocnienie usprawiedliwionego przekonania tych kobiet, że ustawodawca nie wycofa się z ich realizacji oraz że nie będą miały do nich zastosowania nowe uregulowania.

Zdaniem TK, należy też „odróżnić sytuację, w której uprawnienia (przywileje) zmienia się, ogranicza czy nawet odbiera na przyszłość, od sytuacji, w której «reguły gry» zmienia się w trakcie realizacji uprawnień w taki sposób, że uprzednio podjęte decyzje okazują się mieć niekorzystny wpływ na ukształtowanie kolejnych uprawnień, a ubezpieczeni nie mogli przewidzieć takiej zmiany w momencie podejmowania decyzji”.

„Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., naruszył zatem zasadę lojalności państwa względem obywateli (...). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza (...) nagle wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”.

„W konkretnych warunkach niniejszej sprawy pozostawienie okresu 6 miesięcy od uchwalenia zmiany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS do czasu jego wejścia w życie nie miało żadnego znaczenia dla osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r.”. Między czerwcem, a grudniem 2012 r. kobiety te nie mogły już podjąć żadnego kroku, który przeciwdziałałby skutkom podjętej w zaufaniu do ustawodawcy decyzji.

„Nie można przyjąć argumentacji podniesionej w stanowisku Marszałka Sejmu, że zmiana wprowadzona art. 25 ust. 1b ustawy o FUS stanowiła naprawienie błędu ustawodawcy”. Prawodawca posiada „fachowy aparat i niezbędne narzędzia służące prawidłowości i realności planowania finansowego w odpowiednio długiej perspektywie czasu. Nie może zatem wykorzystywać swoich władczych kompetencji, by przerzucać na obywateli skutki swoich decyzji podejmowanych w oparciu o błędne założenia”.

2.4. TK stwierdził, że skutkiem wyroku jest „prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. **Przepis ten otwiera drogę do sanacji konstytucyjności sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał.** Z powszechnego charakteru wyroków TK, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (...), wynika, że możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu odnosi się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą orzeczenia o prawach osób uprawnionych, bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem”.

TK zaznaczył, że „pojęcie «wznowienia postępowania», o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma szersze znaczenie niż pojęcie «wznowienia» w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń”.

Dodał jednocześnie, że „przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają jednak specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku TK w konkretnych wypadkach”.

W konsekwencji - zdaniem TK - „**[w] celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie.** Trybunał pragnie jednocześnie podkreślić, że niewydanie takiej regulacji przez ustawodawcę nie zamyka drogi do wznowienia postępowania. Oznacza to również, że do czasu wydania takiej regulacji osoby uprawnione mogą występować z wnioskami o wznowienie postępowania”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę

do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Przepisy przewidują, że:

1) gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja (ZUS) - skargę o wznowienie wnosi się w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK (art. 145a § 2 K.p.a.),

2) gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (sądu) - skargę o wznowienie wnosi się w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia TK (art. 407 § 2 K.p.c).

ZUS do wznowienia postępowań stosuje również przepis art. 146 K.p.a. przewidujący, że „[u]chylenie decyzji (...) nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło (...) pięć lat”. Zatem jeżeli kobiety urodzone w 1953 r. wystąpiły zaraz po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego - czyli w 2013 r. - do ZUS o ustalenie powszechnej emerytury i w tym samym roku ZUS wydał decyzję, to nie będą już mogły domagać się skutecznie wznowienia postępowania, ponieważ 5 lat minęło w 2018 r. Trudno przewidzieć reakcję sądów na odmowne decyzje ZUS w takich przypadkach. W celu zapobieżenia ponownemu naruszeniu zasady lojalności organów władzy publicznej wobec jednostek, należy wprowadzić przepis wyłączający stosowanie art. 146 K.p.a. i jego odpowiedników, w przypadkach, gdy wznowienie postępowania następuje w terminie określonym w art. 145a § 2 K.p.a. lub jego odpowiednikach.

Ponadto, w związku charakterem pytań prawnych sądów do Trybunału Konstytucyjnego i wyroków będących reakcją na te pytania, wykonywany wyrok TK dotyczył jedynie konkretnej sytuacji prawnej: kobiety urodzonej w 1953 r., która przeszła na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Tymczasem zakwestionowany przez TK niekonstytucyjny mechanizm z art. 25 ust. 1b zastosowano do wszystkich osób, które przechodziły na emeryturę wcześniejszą na podstawie art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela. Osoby te, przechodząc na wcześniejszą emeryturę nie wiedziały, że kwoty wcześniej pobranych świadczeń pomniejszą podstawę emerytury wyliczonej na podstawie art. 24, a jednocześnie

nie miały możliwości przejścia na emeryturę, o której mowa w tym przepisie, przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b.

Projekt przewiduje też, że emerytura w ponownie ustalonej wysokości będzie przysługiwać od dnia nabycia prawa do emerytury powszechnej, a nie od dnia złożenia wniosku o ponowne ustalenie jej wysokości.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych</p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Marek Borowski</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Bożena Langner, legislator, tel. 22 694 9401 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259</p>	<p>Data sporządzenia: 26 czerwca 2019 r.</p> <p>Źródło: wyrok TK</p> <p>Nr druku: 1175, 1175S</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Kontekst problemu:

Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) uznał za niezgodny z *Konstytucją RP* przepis art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy.

Nowelizacją (z dnia 11 maja 2012 r.) ustawy o emeryturach i rentach z FUS od 1 stycznia 2013 r. zmieniono zasady obliczania wysokości świadczenia emerytalnego osobom pobierającym tzw. wcześniejszą emeryturę, wprowadzając w przepisie art. 25 ust. 1b ustawy mniej korzystne rozwiązanie, polegające na odliczeniu od podstawy obliczenia emerytury powszechnej pobranych dotychczas kwot wcześniejszych emerytur.

Roczniki, które do momentu wejścia w życie powyższego przepisu osiągnęły powszechny wiek emerytalny skorzystały z możliwości obliczenia wysokości emerytury według dotychczasowych – korzystniejszych dla nich zasad. Takiej możliwości nie miały kobiety z rocznika 1953, gdyż powszechny wiek emerytalny osiągnęły dopiero w 2013 r., kiedy obowiązywały już nowe, mniej korzystne zasady obliczania wysokości emerytur powszechnych.

W opinii Trybunału przepis art. 25 ust. 1b nie budziłby wątpliwości, gdyby został ogłoszony przed momentem podejmowania przez kobiety z rocznika 1953 decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Wówczas emerytki z tego rocznika miałyby świadomość konsekwencji pobierania wcześniejszej emerytury.

Zdaniem TK wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach z FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skutkiem omawianego wyroku TK jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia TK. Mimo, iż Trybunał zasugerował, że w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie, niewydanie takiej regulacji – jak zaznaczył TK – nie zamyka drogi do wznowienia postępowania.

Problemy związane z wyrokiem TK (sygn. akt P 20/16):

- I. Zakres wyroku TK dotyczył wyłącznie tych kobiet z rocznika 1953, które wcześniejszą emeryturę pobierały **na podstawie art. 46 ustawy.** TK wydając ww. wyrok, związany był bowiem zakresem pytania prawnego sądu, które dotyczyło właśnie emerytki z rocznika 1953 pobierającej emeryturę na podstawie art. 46 ustawy. Natomiast mechanizm odliczania pobranych świadczeń, o którym mowa w art. 25 ust. 1b ustawy, dotyczy również emerytek, które wcześniejsze emerytury pobierały na podstawie art. 50, 50a, 50e, 184 ustawy lub art. 88 *Karty Nauczyciela*.

W efekcie bez wprowadzenia odpowiedniej regulacji pozostała część grupy kobiet z rocznika 1953, nieobjęta zakresem wyroku TK, a znajdująca się w identycznej sytuacji, jak emerytki objęte zakresem wyroku, może mieć problem z dochodzeniem możliwości wznowienia postępowania w ich sprawach.

- II. Kolejnym problemem, z jakim będą miały do czynienia emerytki z rocznika 1953, jest stosowanie przez ZUS **przepisu art. 146 Kodeksu postępowania administracyjnego**, zgodnie z którym uchylene decyzji (...) nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło (...) pięć lat. Zatem jeżeli kobiety urodzone w 1953 r. wystąpiły do ZUS o ustalenie powszechnej emerytury zaraz po osiągnięciu wieku emerytalnego – czyli w 2013 r. – i w tym samym roku ZUS wydał decyzję, to nie będą już mogły domagać się skutecznie wznowienia postępowania, ponieważ 5 lat minęło w 2018 r.

Z informacji przedstawionych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) wynika, że szacunkowa liczba kobiet z rocznika 1953, które w obecnym stanie prawnym nie mają możliwości skorzystania z wyroku Trybunału w trybie wznowienia postępowania (tj. pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie innych przepisów niż art. 46 ustawy lub w przypadku, których od momentu wydania decyzji ustalającej wysokość emerytury powszechnej upłynęło 5 lat)

wynosi **75,9 tys.** Przy czym – jak podaje ZUS – przeliczenie wysokości emerytur bez zastosowania art. 25 ust. 1b ustawy byłoby korzystne w przypadku 44,1 tys. kobiet (58%) z ww. grupy.

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

Projektowane rozwiązanie polega na wprowadzeniu do ustawy przepisu, w myśl którego reguł polegających na odliczaniu od podstawy obliczenia emerytury powszechnej kwot pobranych wcześniejszych emerytur nie stosuje się do ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r., a prawo do emerytury powszechnej uzyskali po 2012 r., pod warunkiem złożenia wniosku o tę emeryturę w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Ponadto przyjęto, że ubezpieczony, który pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e i art. 184 ustawy lub art. 88 ustawy – *Karta Nauczyciela*, w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r., a prawo do emerytury powszechnej uzyskał po 2012 r., może wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury, z uwzględnieniem powyższych zmian, w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Projekt zakłada również, że emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje od dnia, w którym ww. osoby spełniły warunki do uzyskania emerytury powszechnej.

Oczekiwany efekt regulacji będzie dostosowanie systemu prawa do istoty wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz zrównanie sytuacji wcześniejszych emerytek z rocznika 1953.

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

Ze względu na specyfikę zagadnienia porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach jest niecelowe.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Kobiety z rocznika 1953 pobierające wcześniejszą emeryturę: <ul style="list-style-type: none">na podstawie art. 46, w przypadku których od wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 latna podstawie innych przepisów niż art. 46 ustawy (bez względu na to, czy w ich przypadku od wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 lat)	75,9 tys.	ZUS	Możliwość wznowienia postępowania i przeliczenia wysokości emerytury powszechnej według korzystniejszych zasad.

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

Projekt ustawy w dniu 17 maja 2019 r. został przesłany do zaopiniowania Forum Związków Zawodowych, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Ministrowi Finansów, Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Radzie Dialogu Społecznego, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Ubezpieczonych, Sądowi Najwyższemu oraz Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 17 czerwca 2019 r.

W opinii **Ministra Finansów** (MF) kwestia dodatkowych kosztów wynikających z wprowadzenia regulacji wymaga szczegółowej analizy. Ponadto wątpliwości MF budzi wiązanie skutków prawnych (nabycie praw) z ogłoszeniem przepisów, a nie ich wejściem w życie. Graniczną datą dla ustalenia zakresu podmiotowego omawianych przepisów wg MF powinien być dzień 1 stycznia 2013 r. a nie 6 czerwca 2012 r. Zgłoszono również wątpliwość związane z wzajemną relacją przepisów art. 25b ust. 1b i projektowanego art. 25 ust. 1ba ustawy oraz art. 2 projektu.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS) zauważył, że projektowana regulacja kompleksowo i szerzej niż wynikałoby to z orzeczenia, reguluje kwestie będące przedmiotem wyroku Trybunału. Jednocześnie MRPiPS proponuje przeniesienie projektowanych przepisów do *Działu X. Rozdziału 2 Przepisy przejściowe* ustawy ze względu na ich epizodyczny i wygasający charakter.

Zdaniem **NSZZ „Solidarność”** użycie w projektowanym art. 1 wyrażenia „którzy pobrali emeryturę na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r.” jest problematyczne na tle wyroku TK, ponieważ stanowi warunek w nieuprawniony sposób ograniczający zakres orzeczenia TK – w wyroku TK jest mowa o nabyciu prawa do emerytury a nie o złożeniu wniosku. NSZZ „Solidarność” argumentuje, że kobiety z rocznika 1953 – mimo, iż nowelizacja ustawy

emerytalnej, wprowadzająca przepis art. 25 ust. 1b została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 6 czerwca 2012 r. – realnie nie miały w tym dniu jeszcze obiektywnej wiedzy, że kwoty pobranych emerytur wcześniejszych pomniejszą ich emeryturę powszechną. W opinii NSZZ „Solidarność” należy wydłużyć projektowany 3-miesięczny termin na złożenie wniosku o ponowne przeliczenie. Ponadto należy rozważyć objęcie projektowaną regulacją również wcześniejszych emerytów z roczników 1949–1952, którzy również często nie mieli realnej wiedzy i możliwości dostosowania się do skutków wprowadzenia przepisu art. 25 ust. 1b ustawy.

W opinii **Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych** dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) jest konieczne. Objęcie zakresem projektu pozostałych grup wcześniejszych emerytek z rocznika 1953 (pobierających świadczenie na podstawie innych przepisów niż art. 46 ustawy) pozwoli kompleksowo rozwiązać omawiany problem.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów (PZERI) ocenia projekt pozytywnie, zwracając uwagę, że dla części kobiet przeliczenie emerytury może okazać się niekorzystne – głównie z uwagi na wyliczenia oparte na tabelach dalszego trwania życia. Do PZERI napływają liczne sygnały w tej sprawie od osób, które czują się po raz kolejny dyskryminowane. Ponadto PZERI proponuje wydłużenie proponowanego, trzymiesięcznego terminu na wystąpienie z wnioskiem o przeliczenie wysokości świadczenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) pozytywnie ocenia zawarte w projekcie rozwiązania, w szczególności objęcie projektowaną regulacją osób, które przechodziły na wcześniejsze emerytury na podstawie innych niż art. 46 ustawy przepisów. RPO zwraca jednak uwagę, że proponowany w art. 2 ust. 2 projektu ustawy termin trzech miesięcy na złożenie wniosku o ponowne ustalenie wysokości emerytury wydaje się zbyt krótki. Ponadto Rzecznik poinformował, że jest adresatem licznych skarg od kobiet urodzonych w 1953, którym upłynęło 5 lat od daty doręczenia decyzji oraz osób, które przechodziły na wcześniejszą emeryturę na podstawie innych przepisów niż art. 46 ustawy, a także kobiet urodzonych w 1953, którym wznowiono postępowanie i przeliczono wysokość emerytury, ale obecnie domagają się ustalenia jej wysokości jak przy wniosku pierwszorazowym (wiązałoby się to ze zastosowaniem korzystniejszych parametrów). Ta ostatnia grupa kobiet wskazuje również na kwestię wypłaty wyrównania.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazał informacje na temat liczby kobiet objętych projektowaną regulacją oraz szacunkowych skutków finansowych jej wprowadzenia.

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Prokuratoria Generalna RP oraz **Sąd Najwyższy** nie zgłaszają uwag do projektu.

Do omawianego projektu wpłynęło również ponad **200 uwag przekazanych przez osoby fizyczne**. Uwagi te dotyczyły głównie:

- stosowanego przez ZUS sposobu przeliczania emerytur po uwzględnieniu zmian wynikających z omawianego wyroku TK – osoby z rocznika 1953, które w efekcie wyroku mają lub będą miały (po wejściu w życie projektowanej regulacji) przeliczaną wysokość emerytury powszechnej zwracają uwagę na to, że są w dużo gorszej sytuacji niż osoby z rocznika 1953, które z wnioskiem o emeryturę powszechną po raz pierwszy wystąpiły dopiero po wyroku TK; wobec tych drugich stosuje się korzystniejsze parametry obliczania emerytury – tablice średniego dalszego trwania życia dla wieku 66 lat oraz waloryzowaną podstawę obliczenia emerytury (składki i kapitał początkowy), podczas, gdy wobec pierwszych wysokość emerytury jest przeliczana przy wykorzystaniu parametrów obowiązujących w decyzji przyznającej prawo do emerytury powszechnej;
- postulatu wypłaty rekompensaty za okres, w którym były pobierane świadczenia w niższej wysokości (w związku z zastosowaniem mechanizmu pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury powszechnej o pobrane kwoty wcześniejszych emerytur);
- postulatu objęcia projektowaną regulacją innych roczników niż 1953 – wszystkich, których dotyczy mechanizm pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury powszechnej o pobrane kwoty wcześniejszych emerytur (wcześniejsi emeryci z roczników 1949–1952 mimo, iż zanim nowelizacja ustawy emerytalnej wprowadzająca ww. mechanizm weszła w życie, mogli wystąpić o ustalenie emerytury powszechnej według starych, korzystniejszych zasad, to w rzeczywistości nie mieli wiedzy na temat tego, że taka zmiana przepisów nastąpi;
- wprowadzenia obligatoryjnego informowania emerytów i rencistów o istotnych zmianach przepisów i ich praktycznych konsekwencjach.

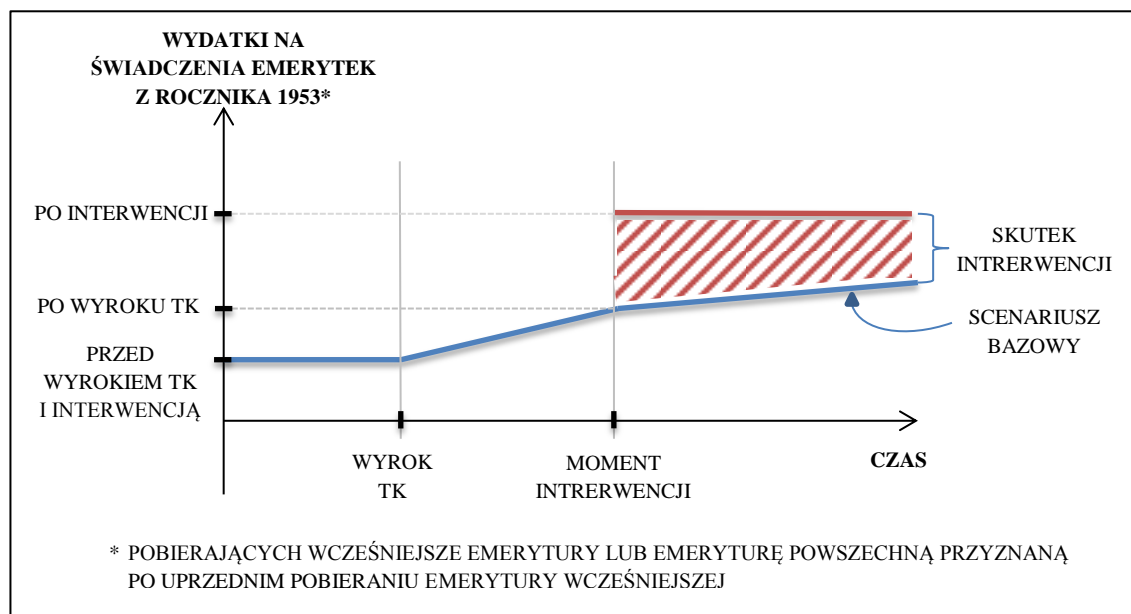
6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FUS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	18,8	76,9	78,7	80,5	82,3	84,0	85,8	87,5	89,1	90,7	774,3
FUS	0	18,8	76,9	78,7	80,5	82,3	84,0	85,8	87,5	89,1	90,7	774,3
Saldo ogółem	0	-18,8	-76,9	-78,7	-80,5	-82,3	-84,0	-85,8	-87,5	-89,1	-90,7	-774,3
FUS	0	-18,8	-76,9	-78,7	-80,5	-82,3	-84,0	-85,8	-87,5	-89,1	-90,7	-774,3

Źródła finansowania:

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja, mająca na celu zapewnienie wszystkim kobietom z rocznika 1953 pobierającym wcześniejsze emerytury możliwości obliczenia lub ponownego przeliczenia wysokości emerytury powszechnej bez stosowania mechanizmu pomniejszenia jej podstawy o kwoty pobranych wcześniejszych emerytur, spowoduje **wzrost wydatków sektora finansów publicznych**. Model interwencji przedstawia poniższy schemat:



W związku z tym, że część kobiet z rocznika 1953 pobierających wcześniejszą emeryturę mogłaby skutecznie dochodzić wznowienia postępowania i ponownego przeliczenia wysokości emerytury w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego bez jakiegokolwiek interwencji ustawodawcy, skutki projektowanej regulacji należy odnieść wyłącznie do tej części grupy wcześniejszych emerytek z rocznika 1953, które takiej możliwości bez wprowadzenia dodatkowych rozwiązań regulacyjnych by nie miały – a więc kobiet pobierających wcześniejszą emeryturę na podstawie innych niż art. 46 ustawy przepisów oraz tych, w przypadku których od momentu wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 lat. Zgodnie z informacjami ZUS **tę grupę kobiet oszacowano na około 75,9 tys.**

Należy zauważyć, że w związku z odmiennymi zasadami stosowanymi do obliczenia wysokości wcześniejszej emerytury i emerytury powszechnej, a także zróżnicowaną sytuacją wcześniejszych emerytek z rocznika 1953, nie zawsze przeliczenie wysokości emerytury powszechnej według korzystniejszych zasad (tj. bez pomniejszania jej podstawy o kwoty pobranych wcześniejszych emerytur) będzie skutkowało wzrostem wysokości świadczenia. Może się bowiem okazać, że wysokość wcześniejszej emerytury w dalszym ciągu będzie wyższa niż wysokość emerytury powszechnej obliczonej według nowych zasad.

Według informacji ZUS z przeliczenia (na moment ustalenia prawa do emerytury) wysokości emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania jej o kwoty pobranych wcześniejszych emerytur skorzystałoby około **44,1 tys.** kobiet (czyli około 58% kobiet objętych regulacją).

ZUS szacuje, że łączny wzrost wydatków spowodowany przyjęciem projektowanej regulacji – przy założeniu, że wszystkie osoby, dla których zmiana przepisów byłaby opłacalna, wystąpiłyby o przeliczenie emerytury oraz, że zmiany weszłyby w życie od dnia 1 października 2019 r. –

	<p>wyniesie w pierwszym roku około 18,8 mln zł, w drugim – około 76,9 mln zł, aż do 90,7 mln zł w 10 roku funkcjonowania ustawy. Średni wzrost wysokości świadczenia w jednostkowej sprawie w pierwszym roku wyniesie około 140 zł. Powyższe szacunki na obecnym etapie <u>nie uwzględniają wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości</u>.</p> <p>Należy zauważyć, że na wysokość rzeczywistych skutków projektowanych zmian będą miały wpływ indywidualne zachowania poszczególnych świadczeniobiorców. Istotne znaczenie będzie miała przede wszystkim liczba osób, które wystąpią z wnioskiem o ponowne przeliczenie emerytury. W myśl postanowień ustawy o <i>finansach publicznych</i> przyjęto wariant maksymalny, zakładający, że każdy uprawniony skorzysta z projektowanej możliwości wystąpienia o ponowne ustalenie wysokości emerytury.</p>
--	--

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, w cenach stałych z 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa	–	–	–	–	–	–	–
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	–	–	–	–	–	–	–
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	18,8	76,9	78,7	82,3	90,7	774,3
W ujęciu niepieniężnym	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Projektowana regulacja stworzy możliwość wystąpienia o ponowne ustalenie wysokości emerytury dla wszystkich wcześniejszych emerytek z rocznika 1953 – bez względu na to, na jakiej podstawie pobierają lub pobierały wcześniejszą emeryturę oraz, czy od momentu wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 lat.</p> <p>Według informacji przedstawionych przez ZUS przeliczenie wysokości emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania jej o pobrane kwoty emerytur wcześniejszych okaże się korzystne w około 58% przypadków (44,1 tys. kobiet), średni wzrost wysokości świadczenia w jednostkowej sprawie wyniesie około 140 zł (<u>bez uwzględnienia wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości</u>).</p>						

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

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu | Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

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

Projektowane rozwiązanie powinno podlegać ewaluacji po roku od jej wejścia w życie w zakresie liczby wniosków o wznowienie postępowania i ponowne przeliczenie wysokości emerytury, liczby spraw, w których przeliczenie wysokości emerytury skutkowało zwiększeniem wysokości pobieranego świadczenia oraz przeciętnej wysokości wzrostu świadczenia.

13. Załączniki

Brak.