



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 10 grudnia 2019 r.

Druk nr 12 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 12)

Marszałek Senatu w dniu 19 listopada 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 10 grudnia 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
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Jan Filip Libicki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie 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, z późn. zm.¹⁾) w art. 25 po ust. 1b dodaje się ust. 1ba w brzmieniu:

„1ba. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r., a uprawnienie do emerytury, o której mowa w art. 24, uzyskali po 31 grudnia 2012 r.”.

Art. 2. 1. Ubezpieczony, który pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e i art. 184 ustawy zmienianej w art. 1 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r., a uprawnienie do emerytury, o której mowa w art. 24 ustawy zmienianej w art. 1, uzyskał po 31 grudnia 2012 r., może wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury, z uwzględnieniem art. 25 ust. 1ba ustawy zmienianej w art. 1.

2. Przeliczeniu podlega podstawa obliczenia emerytury ostatnio przyjęta do ustalenia kwoty świadczenia, a następnie uwzględnia się kolejne zmiany wysokości świadczenia.

3. Emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje od dnia, od którego podjęto wypłatę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 ustawy zmienianej w art. 1, a w przypadku, gdy prawo do tej emerytury było zawieszona – od dnia, od którego mogłaby być podjęta jej wypłata.

4. Jeżeli ponownie ustalona wysokość emerytury przyznanej na podstawie art. 24 ustawy zmienianej w art. 1 jest wyższa od wypłacanej dotychczas, emerytowi wypłaca się wyrównanie. Kwotę wyrównania stanowi różnica pomiędzy sumą kwot emerytur, jakie przysługiwałyby w okresie, o którym mowa w ust. 3, z uwzględnieniem ich waloryzacji, a sumą kwot wypłaconych w tym okresie.

5. Przepisy ust. 1–4 stosuje się do ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 730, 752, 1622, 1915 i 2070.

Art. 3. 1. Z dniem zgłoszenia wniosku o ponowne ustalenie podstawy obliczenia emerytury, o którym mowa w art. 2, postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury lub renty rodzinnej z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy zmienianej w art. 1, wszczęte przez organ rentowy w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1133) lub przez sąd w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.²⁾), podlega zawieszeniu z mocy prawa do czasu wydania przez organ rentowy decyzji w sprawie tego wniosku.

2. Organ rentowy zawiadamia sąd o złożeniu wniosku, o którym mowa w ust. 1, oraz o wydaniu decyzji.

3. W przypadku wydania przez organ rentowy decyzji o odmowie ponownego ustalenia wysokości emerytury zgodnie z art. 2, organ rentowy lub sąd z urzędu podejmuje zawieszone postępowanie, o którym mowa w ust. 1.

4. Postępowanie, o którym mowa w ust. 1, umarza się z dniem wydania przez organ rentowy decyzji zaspokajającej roszczenie w całości.

Art. 4. Przepisów art. 2 nie stosuje się do spraw, w których wskutek wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 3, nastąpiło zaspokojenie roszczeń w całości.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1469, 1495, 1649, 1655, 1798, 1802, 1818, 2070, 2089, 2128 i 2217.

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 zamierza jednak do wznowienia postępowań stosować 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, projekt przewiduje możliwość ponownego wystąpienia o ustalenie wysokości emerytury, bez względu na ograniczenia wynikające z art. 146 K.p.a.

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 wcześniejsza 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 wcześniejsza 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 również: 1) zwrócenie ubezpieczonym różnicy między pobieraną dotychczas emeryturą, a emeryturą, która powinna być wypłacana, 2) ponowne przeliczenie renty rodzinnej, 3) zawieszenie lub umorzenie postępowań w sprawie ponownego ustalenia podstawy obliczenia emerytury, wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

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 Marian Fałek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9364</p>	<p>Data sporządzenia: 12 grudnia 2019 r.</p> <p>Źródło: wyrok TK</p> <p>Nr druku: 12, 12 S</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

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.

TK wskazał, że 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 przedstawionej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)¹ 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 reguły polegającej 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 31 grudnia 2012 r.,
- przyjęciu, że ubezpieczony, który pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e ustawy i art. 184 ustawy *o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* lub art. 88 ustawy – *Karta Nauczyciela*, w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r. (data opublikowania w Dzienniku Ustaw ustawy z dnia 11 maja 2012 o zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej reformę emerytalną dotyczącą wydłużenia wieku emerytalnego, a prawo do emerytury powszechnej uzyskał po 31 grudnia 2012 r., może wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury, z uwzględnieniem powyższych zmian,
- przyjęciu, że emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje od dnia, w którym ww. osoby spełniły warunki do uzyskania emerytury powszechnej,
- zwróceniu ubezpieczonym różnicy między pobieraną dotychczas emeryturą, a emeryturą, która powinna być wypłacana,
- ponownym przeliczeniu renty rodzinnej,
- zawieszeniu lub umorzeniu postępowań w sprawie ponownego ustalenia podstawy obliczenia emerytury, wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Oczekiwany efekt regulacji będzie dostosowanie systemu prawa do istoty wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz wyeliminowanie sytuacji w której została naruszona zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, pobierających wcześniejszą emeryturę a prawo przejścia na emeryturę powszechną nabyły po 31.12. 2012 r.

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

Ze względu na specyfikę zagadnienia niezasadne jest dokonywanie porównań z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
W celu sporządzenia szacunków analizowano zbiór - 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 lat • na 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. prawdopodobnie przeliczenie emerytury będzie korzystne w 58% przypadków 44,1 tys. osób	ZUS	możliwość wznowienia postępowania w celu przeliczenia wysokości emerytury powszechnej według korzystniejszych zasad
ZUS			<ul style="list-style-type: none"> • obowiązek ponownego ustalenia wysokości emerytury, na wniosek uprawnionej osoby z w/w grupy • wzrost wydatków z tytułu wypłaty wyższych emerytur i wyrównania dla w/w grupy

¹ IX kadencja Senatu, konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Druk 1175, ZUS pismo znak: 992600/035/11/2019 z dnia 19 czerwca 2019 r.

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

Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 20 listopada 2019 r. został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Ministrowi Finansów, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Sądowi Najwyższemu, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Rzecznikowi Ubezpieczonych, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Radzie Dialogu Społecznego, Przewodniczącemu Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów. Termin nadsyłania opinii ustalono do dnia 9 grudnia 2019 r.

- Prezes Sądu Najwyższego RP **pozytywnie** zaopiniował projekt ustawy.
- Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego **nie zgłosił uwag**.
- Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego **nie zgłosił uwag**.
- Przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych poinformował, że OPZZ pozytywnie ocenia fakt ponownego rozpoczęcia prac nad projektem ustawy, postuluje jak najszybsze ustawowe uregulowanie objętych projektem kwestii, z uwzględnieniem jednak rzeczywistych oczekiwań ubezpieczonych. W ocenie OPZZ **projekt wymaga dopracowania**.
- ZUS zgłosił uwagi do art. 1 i art. 2, a także uwagi dodatkowe, wskazując na niepełność projektu, w szczególności w zakresie, który został uzupełniony na posiedzeniu przez połączone Komisje dot. przeliczenia podstawy obliczenia emerytury dla ponownie ustalonej wysokości emerytury, a także ew. wyrównania, a ponadto ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej. ZUS wskazał także na potrzebę zawarcia w projekcie uregulowań odnośnie do wszczętych wcześniej postępowań przez organ rentowy lub przez sąd, które powinny podlegać zawieszeniu z mocy prawa.
- Rzecznik Finansowy **nie zgłasza uwag**.
- Rzecznik Praw Obywatelskich **pozytywnie odniósł się do projektu, jednocześnie** wskazując na kilka kwestii, które zostały uwzględnione w projekcie przyjętym na posiedzeniu przez połączone Komisje (np.: ponowne ustalenie wysokości emerytury, wypłata wyrównania, uwzględnienie renty rodzinnej i sytuacji prawnej ubezpieczonych będących uczestnikami toczących się postępowań odwoławczych). RPO podniósł kwestię daty granicznej związanej z ustaleniem zakresu podmiotowego ustawy (1 stycznia 2013 r., nie zaś 6 czerwca 2012 r.).
- Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wskazało na potrzebę rozważenia objęcia przedmiotową regulacją także kobiet, które przeszły na wcześniejszą emeryturę na podstawie wniosku złożonego po 6 czerwca 2012 r., a przed 1 stycznia 2013 r., wydłużenia okresu 3 miesięcy na złożenie wniosku, wyraziło wątpliwość czy osoby z wcześniejszych roczników 1949-1952 miały realną wiedzę i możliwość dostosowania się do skutków zmian legislacyjnych polegających na wprowadzeniu art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z FUS, a także refleksję ogólną dot. procesu konsultacji istotnych zmian społecznych.
- Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów **pozytywnie zaopiniował projekt** i proponuje zwrócić uwagę, na problemy sygnalizowane również przez emerytów z innych lat, którzy także czują się pokrzywdzeni sposobem wyliczenia świadczeń i oczekują rozpatrzenia ich sytuacji.
- Minister Finansów stwierdził, że projekt ustawy przewiduje poszerzenie kręgu uprawnionych o osoby, które wcześniejsze emerytury pobierały także na podstawie art. 50, 50a, 50e, 184 przedmiotowej ustawy emerytalnej, jak również art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela oraz, że nie zawiera informacji o skutkach finansowych, zwrócił także uwagę na ograniczenia wynikające ze stabilizującej reguły wydatkowej. Zdaniem Ministra Finansów rozwiązanie przedmiotowej kwestii **powinno nastąpić w ramach rządowego projektu** przygotowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Forum Związków Zawodowych **popiera senacki projekt**. Zastrzeżenie budzi jedynie treść art. 2, zakładającego, że osoby uprawnione mogą wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury, jedynie w terminie trzech miesięcy i uważa, że ponowne ustalenie powinno odbyć się z urzędu.
- Wpłynęło również 79 **uwag zgłoszonych przez osoby fizyczne**, które ukazywały indywidualne uwarunkowania pobieranych przez nie świadczeń emerytalnych.

Na posiedzeniu połączonych Komisji wyeliminowano termin 3 – m-c na złożenie wniosku o ponowne ustalenie wysokości emerytury oraz uzupełniono przepisy projektu w zakresie przeliczenia podstawy obliczenia emerytury dla ponownie ustalonej wysokości emerytury, a także ew. wyrównania jeżeli dotychczas wypłacane było niższe. Dodano uregulowanie zapewniające stosowanie przepisów projektu ustawy do renty rodzinnej, a także uwzględniono sytuację prawną ubezpieczonych będących uczestnikami toczących się postępowań odwoławczych. Uwagi zgłoszone podczas konsultacji częściowo uwzględniono w projekcie ustawy.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

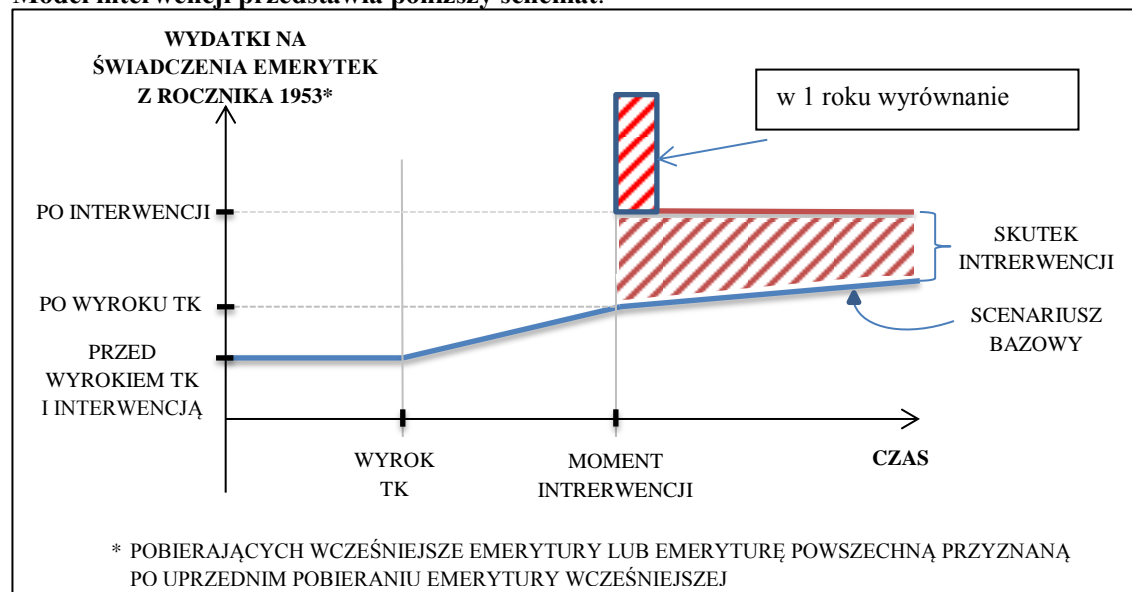
kwoty nominalne	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FUS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	684,4	78,7	80,5	82,3	84,0	85,8	87,5	89,1	90,7	92,1	1.455,1
FUS	0	684,4	78,7	80,5	82,3	84,0	85,8	87,5	89,1	90,7	92,1	1.455,1
Saldo ogółem	0	-684,4	-78,7	-80,5	-82,3	-84,0	-85,8	-87,5	-89,1	-90,7	-92,1	-1.445,1
FUS	0	-684,4	-78,7	-80,5	-82,3	-84,0	-85,8	-87,5	-89,1	-90,7	-92,1	-1.455,1

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**.

Szacuje się, że w pierwszym roku obowiązywania projektowanej regulacji wydatki wzrosną o 684,4 mln zł (607,5 mln zł potencjalna kwota z tytułu wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości, szacunki ZUS², a także 76,9 mln zł z tytułu wypłaty wyższych emerytur). Oczekuje się, że w kolejnych latach wydatki na wypłatę wyższych świadczeń będą ulegały zwiększeniu, aż do kwoty 92,1 mln zł w 10 roku funkcjonowania ustawy. Łącznie w okresie 10 lat obowiązywania projektowanej regulacji wzrost wydatków może wynieść ok. **1.455 mln zł**, w kwotach nominalnych (ok. 1,3 mld zł w cenach stałych z 2018 r.). Rachunek skutków został sporządzony na podstawie informacji przedstawionej przez ZUS³.

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.**

² IX kadencja Senatu, konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Druk 1175, ZUS pismo znak: 992600/035/11/2019 z dnia 9 lipca 2019 r.

³ IX kadencja Senatu, konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy o emerytach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Druk 1175, ZUS pismo znak: 992600/035/11/2019 z dnia 19 czerwca 2019 r.

Należy zauważyć, że w związku z odmiennymi zasadami stosowanymi do obliczenia wysokości wcześniejszej emerytury i emerytury powszechnej, a także zróżnicowaną sytuacją ubezpieczonych, 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 ok. 58% kobiet objętych regulacją). 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 finansach publicznych* przyjęto wariant maksymalny, zakładający, że każdy uprawniony skorzysta z projektowanej możliwości wystąpienia o ponowne ustalenie wysokości emerytury.

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 [mln zł] kwoty nominalne	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	684,4	78,7	80,5	84,0	92,1	1.455,1
w ujęciu niepieniężnym	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowana regulacja stworzy <u>możliwość wystąpienia o ponowne ustalenie wysokości emerytury dla wszystkich wcześniejszych emerytek z rocznika 1953</u> – bez względu na to, na jakiej podstawie pobierają lub pobierały wcześniejszą emeryturę oraz, czy od momentu wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 lat. Według informacji przedstawionych przez ZUS przeliczenie wysokości emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania jej o pobrane kwoty emerytur wcześniejszych okaże się korzystne dla ok. 44,1 tys. kobiet (58% analizowanej grupy).						

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

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

Brak wpływu

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

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

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

Projektowane rozwiązanie powinno podlegać ewaluacji po roku od wejścia w życie ustawy 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