



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 26 czerwca 2020 r.

## **Opinia do ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

**(druk nr 149)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest przywrócenie emerytom urodzonym w 1953 r. pełnej podstawy obliczenia emerytury, pomniejszonej w 2012 r., w sposób zaskakujący, niezgodny z Konstytucją, o kwoty pobranych tzw. emerytur wcześniejszych.

Ustawa dodaje kilka przepisów do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w art. 1), zawiera kilka przepisów przejściowych (art. 2 i art. 3), oraz przepis o wejściu ustawy w życie (art. 4) - wejdzie w życie dzień po ogłoszeniu.

### **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ([druk nr 283](#)) wpłynął do Sejmu 20 grudnia 2019 r. Podobny projekt był też złożony w Sejmie poprzedniej kadencji ([druk nr 3720](#)), jednak nie został rozpatrzony.

W dniu 16 czerwca 2020 r. wpłynął też do Sejmu rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ([druk nr 418](#)).

Oba projekty były rozpatrywane wspólnie. I czytanie odbyło się w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny 17 czerwca. II i III czytanie - 19 czerwca. Do projektu wniesiono poprawki o redakcyjnym charakterze.

### III. Uwagi ogólne

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 6 czerwca 2012 r.) wprowadziła do systemu prawa przepis (**art. 25 ust. 1b**) przewidujący, że osobom, które odeszły jakiś czas temu na tzw. wcześniejsze emerytury (kobiety w wieku 55 lat, mężczyźni - 60 lat), kwoty pobranych „emerytur wcześniejszych” zostaną odjęte od podstawy obliczenia „emerytury zwykłej”, na którą przechodzą w powszechnym wieku emerytalnym (kobiety - 60 lat, mężczyźni - 65 lat). Przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Problem społeczny i prawny polegał na tym, że uprawnieni odchodzili na emeryturę wcześniejszą nie wiedząc, że w przyszłości taki przepis (art. 25 ust. 1b) będzie wprowadzony, a jednocześnie nie zdążyli przed wejściem w życie tego kłopotliwego przepisu przejść na zwykłą emeryturę, ponieważ nie osiągnęli jeszcze powszechnego wieku emerytalnego. **Problem ten dotyczył głównie kobiet urodzonych w 1953 r.** Odchodziły one na emeryturę wcześniejszą w wieku 55 lat, w roku 2008 r. W roku 2013 zamierzały przejść na emeryturę powszechną, z tytułu osiągnięcia 60 lat, jednak w 2012 r. wprowadzono przepis przewidujący, że od 1 stycznia 2013 r. ich emerytury zostaną ustalone na wspomnianych niekorzystnych zasadach. (Kobiety urodzone 1952 r. lub wcześniej, zdążyły przejść z emerytury wcześniejszej na powszechną, przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b.) **Problem ten jednak dotyczył także innych roczników**, w tym mężczyzn, odchodzących na wcześniejsze emerytury „branżowe” (górnicy, nauczyciele, osoby pracujące w szkodliwych warunkach), ponieważ w ich przypadku emerytalne kryteria wiekowo-stażowe były określone odmiennie.

Ten zaskakujący emerytów przepis był przedmiotem sporów przed sądami ubezpieczeń społecznych, przedmiotem zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich oraz petycji do Senatu. Ostatecznie wypowiedział się w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny. Błąd nowelizacji z 2012 r. nie polegał na tym, że od podstawy obliczenia emerytury należnej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego odejmowano kwoty pobranych emerytur wcześniejszych, lecz na tym, że przepis taki objął także tych emerytów, którzy już przeszli na te emerytury, powodując, że tej grupie osób, w sposób dość dotkliwy w ostatnich latach

życia, bez uprzedzenia, pomniejszono emerytury. Choć społeczno-ekonomiczna logika swego rodzaju „kary” w postaci niższej późniejszej emerytury za korzystanie z przywileju wcześniejszej emerytury wydaje się uzasadniona, to powinna ona być wprowadzana tylko w odniesieniu do osób, które jeszcze nie przeszły na tą wcześniejszą emeryturę. Nie można „karać” za zachowania osób, które podejmowały te zachowania nie wiedząc, że w przyszłości będą „karalne”.

Projekt senacki naprawiał ten błąd w odniesieniu do wszystkich osób, których dotknął mechanizm z art. 25 ust. 1b ustawy, polegający na tym, że kwoty pobranych emerytur wcześniejszych odejmowano od podstawy obliczenia emerytury powszechnej, w sytuacji, gdy żaden przepis nie informował tych osób, że odchodząc na emeryturę wcześniejszą, pomniejszą sobie podstawę emerytury powszechnej. Trybunał Konstytucyjny ([wyrok P 20/16](#)) orzekł niekonstytucyjność tego przepisu w związku pytaniem prawnym jednego z sądów rozpatrującego sprawę kobiety urodzonej w 1953 r., która odeszła na emeryturę wcześniejszą na podstawie art. 46 ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Nie ma jednak wątpliwości, że przepis art. 25 ust. 1b jest równie krzywdzący nie tylko dla kobiet urodzonych w 1953 r., które odeszły na emeryturę wcześniejszą regulowaną przez art. 46 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, lecz także • dla mężczyzn, • dla innych roczników i • dla emerytów korzystających z różnych typów emerytur wcześniejszych (zatem nie tylko tych z art. 46 ustawy, lecz także z art. 26b, 50, 50a, 50e i 184 tej ustawy oraz z art. 88 Karty Nauczyciela). Wszyscy ci emeryci zostali potraktowani przez ustawodawcę nielojalnie; pozbawił ich zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W przekazanej Senatowi ustawie ostatecznie wyraz znalazł rządowy, wąski, sposób rozwiązania problemu, polegający na naprawieniu błędu w odniesieniu jedynie do rocznika 1953.

Zgodnie z opiniowaną ustawą ci z nich, którzy nadal pobierają emeryturę wcześniejszą, przyznaną w oparciu o wniosek złożony przed 2013 r. będą mogli przejść na emeryturę powszechną bez zastosowania niekonstytucyjnego przepisu art. 25 ust. 1b nakazującego odejmowanie od podstawy obliczenia emerytury kwot wcześniej pobranych emerytur, pod warunkiem, że wniosek o emeryturę złożą w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie opiniowanej ustawy (art. 194i).

Natomiast ci z nich, którzy w międzyczasie przeszli z emerytury wcześniejszej na zwykłą (z art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z FUS), będą mieli przeliczoną emeryturę

ponownie (z pominięciem art. 25 ust. 1b). ZUS dokona tu przeliczenia z urzędu, jednak dopiero - zgodnie z art. 3 ust. 2 - po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy. Za wcześniejsze lata, w których emeryt pobierał zwykłą już, lecz zaniżoną przez art. 25 ust. 1b emeryturę, otrzyma wyrównanie.

Ponieważ część emerytów, którzy przeszli już z emerytury wcześniejszej na zwykłą, „procesuje się” z ZUS-em o ponowne przeliczenie emerytury z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b, w ustawie zawarto przepis przejściowy przewidujący, że postępowania te ulegają zawieszeniu do czasu wydania decyzji w oparciu o dodawany art. 194j. Jeżeli nowa decyzja ZUS będzie zaspokajała żądania emeryta, zawieszone postępowanie będzie umorzone, jeżeli nie będzie zaspokajała żądań emeryta - zawieszone postępowanie będzie toczyło się nadal. Jeżeli emeryt, jeszcze przed wejściem w życie opiniowanej ustawy, zdołał przeliczyć sobie emeryturę, w ramach przepisów pozwalających wznowić postępowanie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nowe postępowanie w tej sprawie nie będzie już podejmowane (art. 3 ust. 1).

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

Dodanie w tej ustawie mężczyzn i innych rodzajów emerytur wcześniejszych samo w sobie niewiele zmienia w przypadku pozostałych emerytów, ponieważ wielu objętych tym niekonstytucyjnym mechanizmem emerytów urodziło się w innym roku, niż 1953. Przepisy, jak wiadomo ustalały różne kryteria wiekowo-stażowe dla różnych branż. Uzasadniając w rządowym projekcie naprawienie błędu tylko w odniesieniu do pewnej grupy emerytów powoływano się na sentencję wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Nie zauważono jednak, że sentencja wyroku TK nie dotyczy innych roczników jedynie dlatego, że pytanie Trybunałowi zadał sąd rozpatrujący skargę na decyzję ZUS kobiety z 1953 r. Trybunał, jak każdy sąd, orzeka jedynie o tym, co zostało zaskarżone. **Konstytucyjna zasada równości nakazuje jednak by błąd naprawić także w odniesieniu do pokrzywdzonych niekonstytucyjnym przepisem innych roczników, co do których Trybunał nie miał możliwości się wypowiedzieć.** Trybunał zakwestionował niekonstytucyjny mechanizm obniżania podstawy obliczenia emerytury bez uprzedzenia, a nie wysokość emerytury konkretnego rocznika.

[Petycja](#) w sprawie nowelizacji przepisów pojawiła się w Senacie już **2014 r.** Komisja na wniosek przedstawiciela Ministra Pracy i Polityki Społecznej, zdecydowała się jej nie podejmować. Wcześniej, bo 13 czerwca **2013 r.**, na problem zwrócił uwagę Ministrowi

w [interpelacji nr 18905](#) jeden z posłów, nie ograniczając potrzeby jej wykonania jedynie do osób urodzonych w 1953 r. Całościowo problem rozwiązywał też projekt senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji ([druk nr 285](#)), odrzucony przez Senat w **2016 r.**

Ze względu na wiek emerytów pokrzywdzonych niekonstytucyjnym przepisem, ustawę uwzględniającą całą (nie tak liczną) grupę tych, którzy jeszcze żyją (ich liczba maleje) należałoby przyjąć niezwłocznie.

## **V. Propozycje poprawek**

W konsekwencji, należy zaproponować wprowadzenie do ustawy poprawek. W art. 1 ustawy, w nowelizowanej ustawie o emeryturach i rentach z FUS, o emeryturach i rentach z FUS:

- 1) w art. 194i:
  - a) skreśla się wyrazy „ubezpieczonego urodzonego w 1953 r.”,
  - b) wyrazy „wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosi” zastępuje się wyrazami „ubezpieczony zgłosi wniosek o przyznanie tej emerytury”;
- 2) w art. 194j w ust. 1 skreśla się wyrazy „urodzonemu w 1953 r.”.

*Główny ekspert ds. legislacji*

*Marek Jarentowski*