



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, 23 lipca 2020 r.

DUS.II.0220.36.2020.MD

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Przewodniczącego z dnia 16 lipca 2020 r., znak: BPS.DKS.KU.0401.24.2020, przekazujące do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 160) powstały z inicjatywy Komisji Ustawodawczej Senatu RP, proszę o przyjęcie poniższego stanowiska.

I. Proponowane rozwiązania.

Przygotowany przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 160) stawia sobie za cel „*przywrócenie emerytom urodzonym także w innym roku niż 1953 pełnej podstawy obliczenia emerytury, pomniejszonej w 2012 r., w sposób zaskakujący, niezgodny z Konstytucją, o kwoty pobranych tzw. emerytur wcześniejszych*”. Autorzy projektu argumentują, iż ubezpieczeni z innych roczników, korzystający z różnych typów emerytur wcześniejszych (na podstawie art. 46, art. 26b, art. 50, art. 50a, art. 50e i art. 184 ustawy emerytalnej oraz art. 88 ustawy Karta Nauczyciela) zostali potraktowani przez ustawodawcę nielojalnie, w sposób podważający ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego też grupa Senatorów zaproponowała dodanie po art. 194j ustawy emerytalnej art. 194k umożliwiającego przeliczenie emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania podstawy jej obliczenia o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych ubezpieczonym, którzy prawo do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego mieli ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury powszechnej spełnili po

dniu 31 grudnia 2012 r., pod warunkiem złożenia przez nich wniosku o przyznanie tej emerytury w terminie 6 miesięcy liczonym od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej. Natomiast ubezpieczonym, którzy prawo do emerytury wcześniejszej mieli ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury powszechnej spełnili po dniu 31 grudnia 2012 r., i wcześniej występowali o emeryturę powszechną, ponowne jej ustalenie bez zastosowania mechanizmu pomniejszania, miałyby być dokonywane z urzędu po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie proponowanych przepisów. Projektowane regulacje przewidują również zawieszenie z mocy prawa toczących się postępowań administracyjnych i sądowych w sprawach dotyczących ponownego przeliczenia emerytury powszechnej bądź renty rodzinnej do czasu wydania przez organ rentowy stosownej decyzji.

II. Opinia o projekcie ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) orzekł o niezgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy.

Podkreślenia wymaga fakt, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy jedynie kobiet urodzonych w roku 1953, które przeszły na tzw. emeryturę wcześniejszą przyznaną na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej i pobierały to świadczenie, a następnie nabyły uprawnienia do emerytury z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego. Wysokość ich emerytury ustalano od podstawy obliczenia pomniejszonej o kwoty pobranej emerytury wcześniejszej przyznanej na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej. Należy jednak mieć na uwadze, że w związku z charakterem pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 listopada 2015 r. - VI U 439/16, uzupełnionego pismem z dnia 20 października 2016 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, wyrok TK dotyczy jedynie konkretnej sytuacji prawnej: kobiety urodzonej w 1953 r., która przeszła na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej.

Nie budzi zatem wątpliwości potrzeba skorygowania mechanizmu ustalenia kwoty emerytury przyznanej z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego z pomniejszeniem o sumę wypłaconych kwot wcześniejszej emerytury, w stosunku do wszystkich ubezpieczonych,

urodzonych w 1953 r. 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 powszechną przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b. ustawy emerytalnej, tj. przed 1 stycznia 2013 r. Skorygowanie przedmiotowego mechanizmu nastąpiło przepisami ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1222)

Senacki projekt ustawy reguluje jednak tę materię znacznie szerzej niż wynikałoby to z treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że Trybunał Konstytucyjny orzekając o niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej, z art. 2 Konstytucji RP, nie zakwestionował samej zasadności istnienia mechanizmu pomniejszania podstawy obliczenia emerytury powszechnej o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych, i jego stosowania wobec innych roczników. W rozdziale III, w części 5, w akapicie pierwszym uzasadnienia wyroku TK w odniesieniu do omawianej kwestii wskazano, co następuje: *„Trybunał stwierdzając niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS, nie zakwestionował możliwości stosowania określonego w nim mechanizmu potrącania w stosunku do pozostałych osób”*.

W miejscu tym należy również przywołać uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III UZP 5/19, w której SN stwierdził, iż przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała emeryturę wcześniejszą, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r., a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury powszechnej złożyła w 2016 r. W uzasadnieniu wymienionego orzeczenia wskazano: *„Na pewno, podobnie jak kobiety z rocznika 1953, rok starsze ubezpieczone, przechodząc na emeryturę wcześniejszą, nie miały świadomości co do skutków prawnych, jakie może wywołać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej pobieranie świadczeń emerytalnych. Należy jednak wskazać, że w chwili nabycia przez nie prawa do emerytury w powszechnym wieku art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej nie*

obowiązywał, a zatem nie wywoływał jeszcze skutku prawnego. Kobiety urodzone w 1952 r. (choćby nawet urodziły się 31 grudnia 1952 r.) – przy sześciomiesięcznym *vacatio legis* – miały, po pierwsze, czas na podjęcie decyzji zapobiegającej niekorzystnym skutkom nowelizacji oraz, po drugie, możliwość zrealizowania prawa na starych zasadach (bez potrąceń). Z tego powodu nie można twierdzić, że przyrzeczenia złożone tym osobom przed zmianą przepisów pozostały bez pokrycia albo że wycofanie się państwa z dotychczasowych uregulowań miało nagły charakter. Należy zatem podsumować, że ustawodawca, umożliwiając kobietom z roczników 1949-1952 realizację świadczenia na dotychczasowych zasadach, uczynił zadość zasadzie lojalności, a wobec nieuzasadnionego aksjologicznie dynamicznego przyrostu emerytury powszechnej mógł *ex nunc* dokonać dezaktywacji owego emerytalnego „*perpetuum mobile*”. Niekonstytucyjność rozstrzygnięć względem rocznika 1953 w wyroku P 20/16 skonkludowano stwierdzeniem, że kobiety te nie miały możliwości, by zmienić konsekwencje decyzji podjętych w 2008 r. Fundamentalna różnica między nimi a osobami urodzonymi do końca 1952 r. polegała zatem na tym, że członkinie tej drugiej grupy miały możliwość zmiany konsekwencji podjętych decyzji. Respektując zatem stanowisko zawarte w wyroku P 20/16, wypada stwierdzić, że kobiety z rocznika 1952 nie znalazły się w „pułapce” decyzji podjętych przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Miały bowiem możliwość skorzystania z uprawnień w kształcie, jaki istniał przed nowelizacją, co w rozpoznawanym przypadku miało miejsce między wrześniem a grudniem 2012 r. ”.

Podsumowując, w ocenie Sądu Najwyższego, ingerencja ustawodawcy w prawa podmiotowe uprzednio nabyte przez niektóre grupy ubezpieczonych, a więc również w prawo do pobierania emerytury w określonej wysokości, dokonywana na niekorzyść tych osób, jest usprawiedliwiona, o ile za takim rozwiązaniem przemawia wzgląd na ochronę innych wartości konstytucyjnych, np. zasady sprawiedliwości społecznej (solidaryzmu społecznego). Warunkiem uruchomienia tak rozumianej ingerencji, przy zachowaniu standardów konstytucyjnych, jest jednak wdrożenie przez prawodawcę niezbędnych mechanizmów, dzięki którym jednostka będzie miała zapewnioną realną możliwość dostosowania się do nowej sytuacji prawnej. Takiemu wymaganiu czyni zadość np. zastosowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. W ocenie Sądu Najwyższego, ustawodawca dokonujący w maju 2012 r. nowelizacji art. 25 ustawy emerytalnej, polegającej m.in. na uzupełnieniu dotychczasowego brzmienia tego artykułu o dodatkowy ustęp 1b, wywiązał się z powyższego obowiązku, skoro znowelizowane przepisy weszły w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2013 r., a więc po upływie przeszło 6 miesięcy od daty ogłoszenia ustawy zmieniającej

dotychczasowe brzmienie art. 25 ustawy emerytalnej. W konsekwencji ubezpieczone będące kobietami urodzonymi w roku 1952 dysponowały odpowiednio długim przedziałem czasu, w trakcie którego mogły dokonać analizy swojej sytuacji prawnej w kontekście zmian normatywnych art. 25 ustawy emerytalnej.

Należy też wyraźnie zaznaczyć, że instytucja emerytury wcześniejszej ma charakter przywileju, umożliwiającego niektórym ubezpieczonym, objętym systemem zdefiniowanej składki (emerytura z nowego systemu), skorzystanie z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (emerytura obliczana według tzw. starych zasad). Przywilej ten w zamyśle autorów reformy emerytalnej miał posiadać charakter wygasający, a jego celem było łagodzenie skutków przejścia ze starego do nowego systemu emerytalnego. Umożliwiał stosowanie tzw. starych zasad do ustalenia wysokości wcześniejszego świadczenia emerytalnego, na które wpływały następujące czynniki: podstawa wymiaru składek w okresie 10 lat wybranych z okresu ostatnich 20 lat albo 20 lat wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu; parametr składkowy: 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok składkowy, i parametr nieskładkowy wynoszący 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy; oraz tzw. część socjalna emerytury stanowiąca 24% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone składki na ubezpieczenia społeczne, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek. Wysokość emerytur wcześniejszych była zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzonych składek, i tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotna część świadczenia wynikała z parametrów niezwiązanych z odprowadzonymi przez ubezpieczonego składkami (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Podkreślenia wymaga też fakt, że pomimo wypłacania wcześniejszej emerytury, organ rentowy nadal waloryzuje kwoty składek i kapitału początkowego zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS, które będą stanowić podstawę obliczenia emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Zniesienie mechanizmu potrącania wynikającego z art. 25 ust. 1b wobec ubezpieczonych z roczników innych niż 1953, którzy w przeciwieństwie do osób urodzonych w roku 1953 mieli możliwość dostosowania się do zmiany wprowadzonej ustawą nowelizującą z dnia 11 maja 2012 r., wywoła też taki skutek, że wcześniejsi emeryci korzystać będą ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury powszechnej. Mimo pobierania dotychczasowego świadczenia i nieodprowadzania składek staną się beneficjentami opóźnienia daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu będzie się zwiększać z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze, oraz

zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstanie zatem sytuacja, w której im dłużej pobierana będzie emerytura wcześniejsza, tym wyższa będzie wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z fundamentalną, ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek.

Należy mieć również na uwadze, że do projektu ustawy nie została dołączona Ocena Skutków Regulacji (OSR). Z symulacji sporządzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wynika, iż objęcie przepisami ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1222) ubezpieczonych z rocznika 1953 spowoduje w okresie od 2020 r. do 2029 r. szacunkową sumę wydatków wynoszącą 3 mld 899 mln zł, w tym najwyższe koszty dotyczą roku 2021 z uwagi na konieczność wypłaty wyrównań w wysokości 1 mld 141 mln zł. Natomiast rozszerzenie kręgu uprawnionych, oznaczające w praktyce uchylenie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, tj. mechanizmu pomniejszania podstawy obliczenia emerytury powszechnej o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych oznacza, że w okresie 10 lat koszt wprowadzenia proponowanych zmian wyniesie 35,5 mld zł, zaś w samym roku 2021 wydatki sięgnęłyby 8,06 mld zł.

III. Wnioski.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie akcentował, że zmiany warunków społecznych lub gospodarczych mogą wymagać zmiany regulacji prawnych. W orzeczeniu z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04 TK stwierdził, co następuje: „Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępianie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwania uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe”. W wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09 TK konstatuje: „Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji

z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, dla których realizacji w pewnych sytuacjach konieczne jest wprowadzenie zmian na niekorzyść jednostki. Jednostka zawsze musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych”.

Mając na uwadze treść przywołanych wyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i uchwały Sądu Najwyższego, oraz ogólne zasady prawa ubezpieczeń społecznych, a także przedstawione szacunkowe wyliczenia kosztów wprowadzenia zmian legislacyjnych proponowanych przez Senat RP, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie może pozytywnie odnieść się do przesłanego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 160).

Z poważaniem
z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/