



SĄD NAJWYŻSZY  
Rzeczypospolitej Polskiej

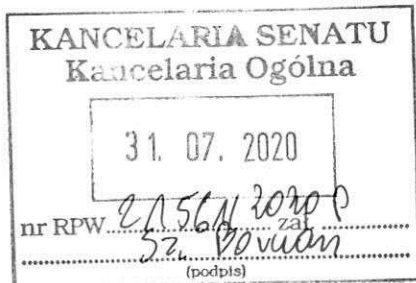
Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego



03980200364389  
RPW/21561/2020 P  
2020-07-31

Warszawa, dnia 30 lipca 2020 r.

BSA III-021-210/20



**Pan**

**Krzysztof Kwiatkowski**

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej

w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 lipca 2020 r., BPS.DKS.KU.0401.24.2020 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk senacki nr 160)*.

Z poważaniem

dr hab. Małgorzata Manowska



**Uwagi Sądu Najwyższego**  
**do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach**  
**z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

**I. Projekt ustawy**

1. Pismem z dnia 16 lipca 2020 r. Przewodniczący Komisji Ustawodawczej przekazał Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego w trybie art. 79a ust. 1 Regulaminu Senatu projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z prośbą o przedstawienie opinii.
2. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „celem ustawy jest 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”.

W projekcie przewiduje się rozszerzenie zakresu podmiotowego art. 194 i i 194j ustawy emerytalnej, który obecnie odnosi się tylko do „ubezpieczonych urodzonych w 1953 r.”

Zaproponowano także zawieszenie z mocy prawa (do czasu wydania przez organ rentowy decyzji zgodnie z art. 194k ust. 2 ustawy zmienianej) postępowań w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury ubezpieczonych lub renty rodzinnej po tych ubezpieczonych wszczętych przez organ rentowy w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 145a k.p.a. lub przez sąd w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 401<sup>1</sup> k.p.c.

**II. Ocena wprowadzonych zmian**

1. Odnosząc się do proponowanych zmian w zakresie rozszerzenia zakresu podmiotowego art. 194i i 194j ustawy emerytalnej należy odnieść się pokrótce do wskazanych w uzasadnieniu projektu argumentów.  
Zauważono, że Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16) orzekł niekonstytucyjność przepisu art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach w związku z 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 emerytalnej, 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.

Wskazano także, że w grudniu 2019 r. do Sejmu wpłynął senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, jednak na wniosek rządu Sejm ograniczył ostatecznie uchwaloną w dniu 19 czerwca 2020 r. nowelizację ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jedynie do osób urodzonych w roku 1953 r. Co prawda, w uchwalonej nowelizacji poszerzono - w stosunku do wyroku TK - grupę osób, które mają z niej skorzystać o mężczyzn i inne rodzaje emerytur wcześniejszych (nie tylko te z art. 46). Jednak samo w sobie niewiele to zmienia w odniesieniu do 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, a nie wysokość emerytury konkretnego rocznika.

2. Na tle powyższego należy przywołać uzasadnienie projektu wymienionej wyżej noweli do ustawy emerytalnej z dnia 19 czerwca 2020 r.

Wskazano w niej trafnie, że Trybunał Konstytucyjny, 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. Wcześniejsze roczniki, tj. 1949–1952, dysponowały odpowiednim czasem i wiedzą, aby przygotować się do wprowadzonych zmian.

Przywołano także uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III UZP 5/19, odnoszącą się do kwestii stosowania art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała wcześniejszą emeryturę, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r., a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego złożyła w 2016 r. Sąd Najwyższy uznał, że przepis ten ma zastosowanie do takiej ubezpieczonej.

Odnosząc się do orzecznictwa w przedmiotowej kwestii Sąd dostrzegł, że kontrowersje w nim występujące dotyczą zagadnienia czy nabycie *ex lege* prawa do emerytury obejmuje również zasady jej obliczania. Natomiast Trybunał orzekł o niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w tym przepisie zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie wiążąc tego z ochroną praw nabytych, lecz z naruszeniem zasady lojalności państwa względem obywatela przez wprowadzenie niekorzystnych skutków prawnych decyzji, która w chwili jej podejmowania nie była obarczona tymi skutkami, przy jednoczesnym braku możliwości uchylecia się od jej skutków. Jakkolwiek bowiem prawa nabyte nie mają charakteru absolutnego i mogą być wzruszone ze względu na słuszność wynikającą z innych zasad konstytucyjnych i szczególnych okoliczności, to granicę dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa podmiotowe wyznacza wymaganie, aby wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że „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 sześciomiesięcznej *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 1949-52 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 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. Okoliczności stanowiące podstawę wydania wyroku P 20/16 na tyle różnią się od okoliczności niniejszej sprawy, że stwierdzenie, iż art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała wcześniejszą emeryturę, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła w 2012 r., a wnioski o przyznanie jej prawa do emerytury z powszechnego wieku emerytalnego złożyła w 2016 r., nie stoi w sprzeczności z argumentacją zawartą w wyroku Trybunału.”

3. W świetle powyższego można uznać, że uchwalona w dniu 19 czerwca 2020 r. nowela ustawy emerytalnej czyni zadość wytycznym sformułowanym przez TK w wyroku z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16. Odnosi się ona do wszystkich rodzajów wcześniejszych emerytur wskazanych w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej a kluczowym elementem jest nie tylko rok urodzenia (1953), ale także data złożenia wniosku o wcześniejszą emeryturę – 1 stycznia 2013 r.

Odnosnie do propozycji poszerzenia zakresu podmiotowego art. 194 i i 194j ustawy emerytalnej przywołać natomiast należy wskazane w przytoczonej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III UZP 5/19 oraz w piśmiennictwie dotyczącym wcześniejszej uchwały z dnia 19 października 2017 r., III UZP 6/17 (por. K. Antonów, *Obliczanie wysokości emerytury na podstawie art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do ubezpieczonego, który miał ustalone prawo do emerytury przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę z art. 27 tej ustawy. Glosa do uchwały SN z dnia 19 października 2017 r., III UZP 6/17, OSP 2019/1/5, por. także analizę w sprawie BSA III-410-22/17) zasadne twierdzenia, zgodnie z którymi brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowałby kategorię ubezpieczonych urodzonych przed 1953 r., nadużywając solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, w nieuzasadniony sposób uszczuplając jednocześnie przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stanowi to nadużycie solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, gdyż nałożono by na nią obowiązek sfinansowania*

wypłaty tej części emerytury w wieku powszechnym, która nie znajduje pokrycia we wcześniej wniesionym (zaewidencjonowanym), lecz wydanym (tj. pomniejszonym o kwoty pobranych emerytur) wkładzie ubezpieczonego stanowiącym zasadniczy element podstawy obliczenia emerytury. W konsekwencji wydaje się, że propozycja zawarta w ocenianym projekcie jest niezasadna.