



Warszawa, dnia 14 czerwca 2019 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PW3.054.5.2019

Pan
Stanisław Gogacz
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 maja 2019 r. Nr BKS.DSK.KU.0401.7.2019 dotyczące prośby o przedstawienie opinii w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk senacki nr 1175), przedstawiam poniższe stanowisko.

Uwagi ogólne

W wyroku z dnia 6 marca 2019 r. sygn. akt P 20/16 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie należy zauważyć, że projekt ustawy przewiduje poszerzenie kręgu uprawnionych o osoby, które wcześniejsze emerytury pobierały także na podstawie art. 50, 50a, 50e, 184 przedmiotowej ustawy, jak również art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Odnosnie do prezentowanych kosztów w Ocenie Skutków Regulacji do projektu senackiego należy zauważyć, iż wcześniejsze szacunki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazywały na roczny koszt ponownego przeliczenia emerytur kobiet z rocznika 1953 w wysokości ponad 1 mld zł. Kwestia dodatkowych kosztów wymagałaby szczegółowej analizy. Z uwagi na doniosłość i ważność przedmiotowej materii regulowanej w senackim projekcie ustawy oraz znaczne rozbieżności w zakresie szacunkowych kosztów wynikających z implementacji proponowanych rozwiązań, uważam za celowe aby rozwiązanie przedmiotowej kwestii określonej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. sygn. P 20/16 nastąpiło w ramach rządowego projektu przygotowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Uwagi legislacyjne

Jak wskazano w uzasadnieniu do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 1175) projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. sygn. P 20/16 (Dz. U. poz. 609). Wskazując na skutki tego wyroku Trybunał wskazał, że 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 emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, nie zakwestionował możliwości stosowania określonego w nim mechanizmu potrącania w stosunku do pozostałych osób. Ocena konstytucyjności art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mogła być dokonana przez Trybunał jedynie w takim zakresie, jaki został określony w pytaniu prawnym oraz w odniesieniu do sformułowanych tam zarzutów niekonstytucyjności (tj. w odniesieniu do konkretnej grupy osób ubezpieczonych).

Z wyroku Trybunału wynika, że sanacja konstytucyjności zakwestionowanego przepisu może nastąpić w dwojakim trybie:

- postępowania zakończone wydaniem wyroku przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych mogą być wznowione na podstawie art. 401¹ k.p.c.,
- osobom, które nie odwołały się od decyzji wydanych przez ZUS przysługuje wznowienie postępowania na podstawie art. 145a k.p.a. w związku z art. 124 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Trybunał ocenił, 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 emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku Trybunału w konkretnych wypadkach. Dlatego Trybunał podkreślił, że w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy, proponowana regulacja senacka ma osiągnąć dwa cele:

- „zapobiec” stosowaniu przez ZUS art. 146 k.p.a., zgodnie z którym uchylenie decyzji nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat,
- „rozszerzyć” skutki wyroku na wszystkie osoby, które przechodziły na emeryturę na podstawie art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub art. 88 ustawy – Karta Nauczyciela.

Odnosnie do stosowania art. 146 k.p.a. należy podkreślić, że (wbrew informacji zawartej w uzasadnieniu projektu) jego stosowanie nie jest uzależnione od woli ZUS. Zgodnie z art. 146 k.p.a. organ będzie zobowiązany do wznowienia postępowania, jednak skutkiem wznowienia nie będzie uchylenie decyzji. Brak bowiem w takim przypadku możliwości rozstrzygnięcia przez organ we wznowionym postępowaniu co do istoty sprawy. Organ stwierdzi wyłącznie wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa zgodnie z art. 151 § 2 k.p.a. (tj. organ ma obowiązek wznowienia postępowania, aby umożliwić stronom dochodzenie odszkodowania). Upływ terminów określonych w art. 146 k.p.a. jest niezależny od okoliczności, które to spowodowały, a termin 5-letni, chociaż zamieszczony w przepisie proceduralnym, ma charakter materialny. Oznacza to także, że termin ten nie może być przywrócony, gdyż nie jest on terminem, do którego zachowania obowiązana jest strona, lecz jego adresatem jest organ, i jednocześnie bieg terminu z art. 146 § 1 nie może ulec przerwaniu, gdyż możliwości takiej ustawodawca nie przewidział.

Odnosnie do uregulowania sytuacji osób innych niż te, które zostały objęte wyrokiem Trybunału, należy zwrócić uwagę na zasadniczą kwestię, jaką jest ustalenie zakresu podmiotowego dodawanego art. 25 ust. 1ba ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (ustawa zmieniana w art. 1 projektu) oraz art. 2 projektu.

Dzień 6 czerwca 2012 r., do którego odnosi się projekt, to dzień ogłoszenia nowelizacji ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, która wprowadziła art. 25 ust.

1b. Jednak mechanizm ustalania podstawy emerytury powszechnej zgodnie z art. 25 ust. 1b obowiązuje od 1 stycznia 2013 r., co podkreślił Trybunał.

Wiązanie skutków prawnych (nabycie praw) z ogłoszeniem przepisów a nie ich wejściem w życie budzi zasadnicze wątpliwości. Ogłoszenie wywołuje skutek prawny polegający na wprowadzeniu aktu do systemu obowiązującego prawa oraz na zaktualizowaniu domniemania powszechnej znajomości jego treści (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Wejście w życie natomiast to moment, w którym akt zaczyna obowiązywać, tj. staje się elementem systemu prawnego.

W omawianej sprawie, na co także wskazuje Trybunał, należy mieć także na uwadze, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2017 r. (sygn. akt III UZP 6/17), art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma zastosowanie do wszystkich spraw zainicjowanych wnioskami złożonymi po 1 stycznia 2013 r., tj. po dniu wejścia w życie ww. nowelizacji, bez względu na datę powstania prawa do emerytury powszechnej. W uchwale Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „*parametry i sposób ustalania wysokości świadczenia uregulowane są ustawowo (mogą zatem podlegać zmianom), a organ rentowy jest związany przepisami ustawy i nie może z ich pominięciem ustalić wysokości świadczenia. Oznacza to, że ochronie konstytucyjnej podlega nabyte niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa: wiek, staż itp.) od momentu jego nabycia z mocy prawa, natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku (prawo nabyte realizowane).*”.

Na tle art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych można zatem wyodrębnić trzy grupy ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968:

- grupa pierwsza to osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę w wieku 55 lat i uzyskały powszechny wiek emerytalny do końca 2012 r. oraz złożyły wniosek o ustalenie emerytury przed 1 stycznia 2013 r.,

- grupa druga to osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę i uzyskały powszechny wiek emerytalny przed końcem 2012 r., jednak z wnioskiem o ustalenie emerytury wystąpiły dopiero po 1 stycznia 2013 r. Osoby te zostały objęte zakresem art. 25 ust. 1b, ponieważ ich sytuacja prawna w odniesieniu do sposobu obliczenia podstawy emerytury powszechnej została ukształtowana z zastosowaniem tego przepisu,

- grupa trzecia to osoby, które pobierały wcześniejszą emeryturę, ale powszechny wiek emerytalny uzyskały po 1 stycznia 2013 r. i po tym terminie wystąpiły z wnioskiem o ustalenie emerytury. Osoby te zostały objęte zakresem art. 25 ust. 1b, ponieważ ich sytuacja prawna w odniesieniu do sposobu obliczenia podstawy emerytury powszechnej została ukształtowana z zastosowaniem tego przepisu.

Powyższe uzasadnia pogląd, że datą graniczną dla ustalenia zakresu podmiotowego omawianych przepisów, tj. kręgu osób, których dotyczy projektowana regulacja, jest dzień 1 stycznia 2013 r. a nie dzień 6 czerwca 2012 r.

Druga wątpliwość jest związana z wzajemną relacją przepisów art. 25b ust. 1b i projektowanego art. 25 ust. 1ba ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz art. 2 projektu. Przepis art. 25b ust. 1b stanowi, że jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2018 r. poz. 967), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 [*emerytura powszechna*], ustaloną zgodnie z ust. 1, pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych emerytur w wysokości przed odliczeniem zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenie zdrowotne. Przepis art. 25b ust. 1ba (projektowany) stanowi, że 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 [*emerytura powszechna*], uzyskali po 2012 r. Oznacza to, że art. 25b ust. 1ba (projektowany) wyłącza zasadę pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury powszechnej w stosunku do osób, które pobrały emeryturę, jednak nie określono, o jaką emeryturę chodzi. Innymi słowy, przepis stanowiący wyjątek od zasady jest potencjalnie szerszy niż ta zasada, ponieważ w art. 25 ust. 1b wskazano wprost rodzaje emerytur, których dotyczy.

Ponadto zamieszczenie przepisu art. 25b ust. 1ba w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oznacza, że będzie on obowiązywał od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Z drugiej strony, przepis art. 2 projektu przewiduje, że wskazana tam grupa osób (co najmniej częściowo tożsama z grupą określoną w art. 25b ust. 1ba) będzie mogła zrealizować swoje uprawnienia (wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury z art. 24 bez pomniejszenia jej podstawy) wyłącznie w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Takie ograniczenie wymaga wyjaśnienia, ponieważ nie koresponduje z faktem, że obowiązywanie art. 25 ust. 1ba nie zostało ograniczone terminem.

Przejście na emeryturę to prawo, a nie obowiązek, co jest istotne w związku z faktem, że emerytura z art. 24 jest ustalana na wniosek, bez ograniczenia czasowego. Jak podkreślił cytowany wyżej Sąd Najwyższy, należy odróżnić bowiem nabyte niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa takich jak wiek i staż) od momentu jego nabycia z mocy prawa od prawa do emerytury w określonej wysokości, które powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku. Natomiast brzmienie art. 2 projektu sugeruje, że uprawnienie to (prawo do emerytury w określonej wysokości) zostało (pośrednio) ograniczone terminem, ponieważ przepis ten mówi o osobach, które uzyskały uprawnienie do emerytury. Jeżeli uprawnienie do emerytury to uzyskanie prawa do emerytury w znaczeniu spełnienia warunków nabycia tego prawa (takich jak wiek i staż), oznaczałoby to, że w celu „przeliczenia” otrzymywanej emerytury osoba pobierająca emeryturę na podstawie przepisów wymienionych w art. 2 ust. 1 projektu musiałaby w terminie trzech miesięcy zrealizować prawo do emerytury z art. 24 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, aby następnie wystąpić o jej przeliczenie.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów

Podsekretarz Stanu

Leszek Skiba

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/