RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 6/12/2019

III.7060.419.2019.AJ

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do mojego wystąpienia skierowanego w dniu 18 listopada br. do Marszałka Senatu RP pragnę wyrazić swoje zadowolenie oraz przekazać wyrazy podziękowania za podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń (druk senacki nr 12).

Należy przypomnieć, że poprzednio przygotowany senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 3720), dotyczący tego problemu, został wycofany decyzją Prezesa Rady Ministrów z porządku obrad ostatniego posiedzenia Sejmu poprzedniej kadencji, planowanego na 15 i 16 października br. Projekt stanowi oczekiwane społecznie wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16), w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawodawca, niezgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zmodyfikował zasady obliczania emerytury po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego przez kobiety urodzone w 1953 r.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP powyższy wyrok powinien stanowić podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach dla danego postępowania. Ze skarg kierowanych do mnie wynika jednak, że w powyższych sprawach organy rentowe wskazują na konieczność zastosowania przepisu art. 146 k.p.a. przewidującego, że uchylenie decyzji nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji minęło pięć lat. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, ponieważ kobiety urodzone w 1953 r. wystąpiły z wnioskiem o ustalenie powszechnej emerytury zaraz po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego (60 lat), a więc w 2013 r. Ponieważ pięć lat minęło w 2018 r., w szczególności ta grupa kobiet została pozbawiona możliwości skutecznego wznowienia postępowania przed organami rentowymi.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl

Z tego powodu, a także w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych, konieczne jest ustawowe wprowadzenie odpowiednich regulacji w tym zakresie. Pragnę przypomnieć, że taka była też rekomendacja, zawarta w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał, omawiając skutki wyroku wskazał, 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". W ocenie Trybunału przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytury kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawa do emerytury na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej. Pozostawiają tym samym znaczy margines dowolności organom i sądom w rozstrzygnięciu następstw wyroku w konkretnych wypadkach.

W najkorzystniejszej sytuacji są ubezpieczone z rocznika 1953, objęte zakresem wyroku, które aktualnie po raz pierwszy składają wnioski o przyznanie prawa do emerytury powszechnej. W ich przypadku podstawa obliczenia emerytury (składki i kapitał początkowy) została zwaloryzowana zgodnie z art. 25 i 25a ustawy emerytalnej do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, a podstawa ta jest następnie dzielona przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego. Jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury, zgodnie z art. 25 ust. 1, stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Innymi słowy ubezpieczona może wybrać, czy zastosować tablice średniego dalszego życia z 2013 r. (komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn) lub aktualne tablice z 2019 r. (komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn). Jednocześnie należy wskazać, że w niektórych sądach pracy zapadają korzystne dla ubezpieczonych, nieprawomocne jeszcze wyroki dopuszczające wznowienie postępowanie w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16, na gruncie przepisów art. 114 ustawy emerytalnej, w opozycji do art. 145a k.p.a. pomimo upływu 5 lat od daty wydania decyzji (por. np. zapadające w I instancji nieprawomocne wyroki: Sądu Okręgowego w Łomży z 18 października 2019 r., III U 428/19; Sądu Okręgowego w Legnicy z dnia 7 października 2019 r., V U 317/19; Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 18 września 2019 r. IX U 809/19; Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 14 października 2019 r., VIII U 1476/19; Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z 31 października 2019 r. IV U 1046/19). Ponadto niektóre zapadające nieprawomocne

rozstrzygnięcia wskazują, że decyzja organu rentowego obniżająca świadczenie emerytalne poprzez odliczenie kwot wypłaconych emerytur była dotknięta błędem, o którym mowa w art. 133 ust. 1 ust. 2 ustawy emerytalnej, skutkującym wpłatą za okres 3 lat wstecz liczonych od daty zgłoszenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy (por. zapadające w I instancji nieprawomocne wyroki: Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 14 października 2019 r., VIII U 1476/19, wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 25 września 2019 r., VIII U 2272/19). Rozstrzygnięcia te są kwestionowane w toku instancji przez organ rentowy.

W moim przekonaniu opiniowany projekt wymaga pogłębionej refleksji w kilku kwestiach:

- projekt obejmuje krąg osób, które pobrały emeryturę w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r. Dzień 6 czerwca 2012 r. odnosi się do dnia ogłoszenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustawach (Dz. U. z 6 czerwca 2012 r. poz. 637), która wprowadziła w art. 25 ust. 1b mechanizm pomniejszania podstawy obliczenia emerytury powszechnej. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Projektowana regulacja nie odpowiada zatem terminowi wejścia w życie ustawy wprowadzającej niekonstytucyjną zmianę - 1 stycznia 2013 r. Datą graniczną dla ustalenia zakresu podmiotowego projektowanych przepisów powinien być dzień 1 stycznia 2013 r.;
- pozytywnie należy ocenić projektowane rozwiązanie, pozwalające na objęcie zakresem regulacji wszystkich osób, które przechodziły na wcześniejszą emeryturę 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. Wydaje się jednak, że projektowany art. 25 ust. 1ba powinien szczegółowo określać podstawy prawne poszczególnych przepisów regulujących prawo do wcześniejszej emerytury;
- w celu uniknięcia rozbieżności, które mogłyby mieć negatywny wpływ na wysokość emerytury, zasadne byłoby dodanie przepisu określającego sposób przeliczenia (ponownego ustalenia) emerytury;
- wskazane jest również doprecyzowanie zasad wypłaty wyrównania. Należy wspomnieć, że w skargach kierowanych do mnie formułowane są oczekiwania ustalenia wysokości emerytury powszechnej dla wszystkich według zasad dotyczących pierwszorazowego wniosku przy zastosowaniu aktualnych parametrów przyjętych do wyliczenia (waloryzacja stanu konta i kapitału początkowego, długość dożycia);
- zbyt krótki wydaje się termin trzech miesięcy na złożenie wniosku o ponowne ustalenia wysokości emerytury;

- warta uregulowania jest kwestia przeliczenie renty rodzinnej, a także sytuacja prawna ubezpieczonych, którzy są uczestnikami toczących się przed sądami postępowań odwoławczych.

Wyrażam głęboką nadzieję, że podjęta przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP powyższa inicjatywa doprowadzi do szybkiego przyjęcia ustawy wykonującej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., zapadłego pod sygnaturą P 20/16.

Łączę wyrazy szacunku,

Adam Bodnar