

Warszawa, dnia 5 grudnia 2019 r.

Uwagi w ramach konsultacji społecznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 12).

Szanowny Panie Marszałku, Szanowny Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo Senatorowie

W imieniu własnym, a także w imieniu pozostałych pokrzywdzonych osób z roczników 1949 – 1952 **wnoszę, iż projektowana ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 12) powinna objąć również grupę osób z roczników 1949 – 1952, które wnioszek o przeliczenie emerytury złożyły po 1 stycznia 2013 r.. Osoby te tak samo jak roczniki 1953 przebywały na wcześniejszej emeryturze, lecz powszechny wiek emerytalny osiągnęły do końca 2012 r.. Roczники te zostały objęte z mocą wsteczną art. 25 ust. 1b.**

Należy wskazać, iż **wprowadzona regulacja umożliwiająca przejście na wcześniejszą emeryturę w wieku niższym od podstawowego**, modyfikowana w zakresie obowiązującej daty końcowej, **dotyczyła grupy osób z roczników 1949 – 1952, oraz jako ostatniego rocznika 1953, gdyż tylko te osoby, urodzone po 1948 r. mogły spełnić określone w ustawie warunki umożliwiające przejście na wcześniejszą emeryturę** (określony wiek [55 lat dla kobiet], określony staż [okres składkowy i nieskładkowy], nie przystąpienie do OFE, rozwiązany stosunek pracy) **w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r.** Z uwagi na określenie przez ustawodawcę terminu końcowego **31 grudnia 2008 r. do którego należało spełnić powyższe przesłanki**, z uprawnienia przejścia na wcześniejszą emeryturę mogły skorzystać **tylko w/w roczniki kobiet - urodzone do końca 1953 r.. Przepis nie objął mężczyzn**, gdyż nie mogli osiągnąć wieku emerytalnego 60 lat w powyższym terminie (wskazanie TK).

Obecny projekt zmiany ustawy o FUS obejmuje wyłącznie rocznik 1953, którego dotyczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. sygn. akt P 20/16. W przedmiotowym wyroku dokonana została **ocena konstytucyjności art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych** w zakresie określonym w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie **w odniesieniu do ubezpieczonej urodzonej w 1953 r.**, która nabyła i zrealizowała prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS.

Pytający Sąd zaznaczył, że wszystkie kobiety urodzone nie wcześniej niż 1 stycznia 1949 r. i nie później niż 31 grudnia 1953 r. należą do tej samej grupy podmiotów podobnych i powinny być traktowane przez ustawodawcę w ten sam sposób. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o FUS kobiety urodzone w tym okresie miały bowiem prawo do wcześniejszego przejścia na emeryturę.

TK w oparciu o orzecznictwo wyodrębnił trzy grupy ubezpieczonych z czego dwie z nich objęte art. 25 ust. 1b tj:

osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę i uzyskały powszechny wiek emerytalny przed końcem 2012 r., lecz z wnioskiem o ustalenie emerytury wystąpiły po 1 stycznia 2013 r. (roczniki 1949 - 1952),

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 (roczniki 1953).

Trybunał wskazał, iż w momencie przechodzenia na tzw. wcześniejsze emerytury obowiązywały inne reguły ustalania wysokości przyszłej emerytury powszechnej. Zmieniono je od 1 stycznia 2013 r. - przy ustalaniu kwoty świadczenia przysługującego po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego ustawodawca wprowadził mechanizm potrącania kwot pobranych już świadczeń emerytalnych. **Wprowadzona regulacja art. 25 ust. 1b objęła z mocą wsteczną część osób z roczników 1949 – 1952, które nabyły uprawnienia do świadczeń do 31 grudnia 2012 r., a wnioszek o realizację świadczenia złożyły po wejściu w życie ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS tj. po 1 stycznia 2013 r..**

Wskazanie TK powołane w Uzasadnieniu projektu ustawy pkt 2 Przedmiot i istota rozstrzygnięcia TK, iż „ustawodawca w 2012 r. wprowadził zmianę dotyczącą wyliczenia świadczeń tylko dla kobiet z rocznika 1953 natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949 - 1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą pozostały niezmienione” **nie jest wskazaniem zgodnym z faktyczną sytuacją osób z roczników 1949 - 1952, które nie złożyły wniosku do 31 grudnia 2012 r. i zostały objęte niekorzystną zmianą – art. 25 ust. 1b.**

Należy zaznaczyć, iż możliwość złożenia wniosku do końca 2012 r., przez osoby z grupy roczników 1949 – 1952 była teoretyczna, ponieważ osoby te nie miały wiedzy o mających nastąpić zmianach wprowadzanych od 1 stycznia 2013 r. wynikających z art. 25 ust. 1b, dotyczących wyliczenia świadczeń, ani o obowiązującym terminie składania wniosków, gdyż nie otrzymały takiej informacji z ZUS, jak również sprawa nie została nagłośniona przez media.

Osoby z roczników 1949 – 1952 **nie były objęte podniesieniem wieku emerytalnego** i nie spodziewały się jakichkolwiek zmian. **Informację o zmianach przepisów emerytalnych ZUS opublikował 2 stycznia 2013 r., czyli już po wejściu w życie nowej ustawy.** W efekcie osoby, które mogły uniknąć negatywnych skutków tej regulacji nie zdołały skorzystać z przysługującego im korzystniejszego przeliczenia swoich świadczeń i do chwili obecnej pobierają zaniżone tzw. wcześniejsze emerytury, obliczane jako „korzystniejsze”. Ustawa nowelizująca z 2012 r. nie zawierała jakichkolwiek przepisów przejściowych normujących sytuację osób, które w dniu jej wejścia w życie (1 stycznia 2013 r.) miały już zrealizowane prawo do tzw. wcześniejszej emerytury.

Skoro ustawodawca nie dołożył starań, aby wszyscy emeryci zostali poinformowani o mających nastąpić zmianach po 1 stycznia 2013 r. dotyczących wyliczenia im świadczeń oraz nie posłużył się techniką przepisów przejściowych to zmiana wynikająca z wprowadzonego art. 25 ust. 1b ustawy o FUS miała dla tej grupy osób charakter niespodziewany przez co naruszyła zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę bezpieczeństwa prawnego jednostki (art. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w związku z pytaniem prawnym dotyczącym ubezpieczonej z rocznika 1953 zważył, iż kobiety z tego rocznika skorzystały z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, nie mając świadomości, że w przyszłości ustawodawca zmodyfikuje zasady ustalania wysokości emerytury w ten sposób, że skonsumowanie świadczeń na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów wpłynie niekorzystnie na ich ukształtowanie w przeszłości.

Kobiety urodzone w 1953 r. rozpoczęły realizację swojego uprawnienia i pobierały świadczenie, znając wynikające stąd skutki prawne. Wiedziały, że objęte zostały odrębnymi zasadami ustalania wysokości emerytury powszechnej i że świadczenia wypłacane w ramach tego uprawnienia nie wpłyną na zasady ustalania wysokości emerytury powszechnej. W momencie rozpoczęcia realizacji uprawnień, świadczenia w ramach wcześniejszej emerytury i emerytury powszechnej nie były ze sobą powiązane w taki sposób, że realizacja pierwszego powodowała zmniejszenie podstawy emerytury powszechnej.

Należy wskazać, iż powyższe stanowisko TK można odnieść również do osób z roczników 1949 – 1952, które podobnie jak roczniki 1953 objęte zostały odrębnymi zasadami ustalania wysokości emerytury powszechnej. Osoby te nie miały wiedzy, że świadczenia wypłacane im w ramach tego uprawnienia mogą mieć niekorzystny wpływ przy ustalaniu wysokości emerytury powszechnej. Ustawodawca zmieniając unormowania w stosunku do tych osób naraził je na niekorzystne skutki, których nie mogły przewidzieć.

Należy podkreślić, iż ZUS nigdy nie informował osób przebywających na wcześniejszej emeryturze, iż nastąpią jakiegokolwiek zmiany dotyczące wyliczenia emerytury po osiągnięciu przez nie powszechnego wieku emerytalnego. ZUS co roku przysyłał emerytom prognozę wysokości przyszłej emerytury liczoną na podstawie kwoty zwaloryzowanych składek, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę oraz na kolejnych 5 lat. **Wobec braku właściwej informacji tylko część osób złożyła wnioski do 31 grudnia 2012 r. i skorzystała z przeliczenia świadczeń wg obowiązujących wówczas zasad.** Wobec pozostałych osób, które złożyły wnioski po 1 stycznia 2013 r. zastosowano niekorzystne przeliczenie emerytury z zastosowaniem nowej regulacji wynikającej z art. 25 ust. 1b.

Zgodnie ze wskazaniem TK ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej naruszył zasadę lojalności państwa względem obywateli. Wprowadzając nowe mniej korzystne zasady po rozpoczęciu realizacji uprawnień w zakresie wcześniejszej emerytury naraził kobiety na nieprzewidziane skutki. Wprowadzając zmiany ustawodawca powinien preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji. Jak wskazał Trybunał ustawodawca dokonując regulacji wobec kobiet urodzonych w 1953 r., **zmienił skutki prawne ich decyzji podejmowanych w innym stanie prawnym. Wobec powyższego Trybunał stwierdził, że art. 25 ust. 1b ustawy o FUS jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.**

Podobnie stanowisko Trybunału należy też odnieść do roczników 1949 – 1952, które na podstawie tej samej ustawy korzystały z wcześniejszej emerytury, a powszechny wiek emerytalny osiągnęły w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2012 r..

Należy też wziąć pod uwagę, iż Trybunał Konstytucyjny oprócz wyroku z dnia 6 marca 2019 r. sygn. akt P 20/16 dotyczącego rocznika 1953 wydał też **postanowienie z dnia 3 listopada 2015 r. sygn. akt P11/14**, w związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie (z 18 lutego 2014 r.) dotyczącym zastosowania art. 25 ust. 1b w stosunku do osób, **które korzystały z wcześniejszej emerytury, nabyły prawo do emerytury powszechnej przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2012 r., ale wnioski o jej przyznanie złożyły po 1 stycznia 2013 r..**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 3 listopada 2015 r. sygn. akt P 11/14 odwołał się do analizy orzecznictwa sądów powszechnych, w tym przede wszystkim Sądu Najwyższego, wskazując, iż **ustalenie prawa do świadczenia emerytalnego (rentowego) następuje na podstawie stanu prawnego obowiązującego w dniu spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa.**

Jako miarodajne dla takiej linii orzeczniczej jest stanowisko – przywołanego przez Trybunał Konstytucyjny – Sądu Najwyższego sformułowane w wyroku z dnia 4 listopada 2014 r., (sygn. akt I UK 100/14). „Moment nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy określa art. 100 ust. 1 (ustawy z FUS), ustanawiający generalną zasadę, zgodnie z którą **prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. Nabycie prawa do świadczenia następuje więc ex lege i co do zasady nie jest uzależnione ani od złożenia przez ubezpieczonego stosownego wniosku, ani też od ustalenia (potwierdzenia) tego prawa decyzją organu rentowego,** która ma jedynie charakter deklaratoryjny.

Przewidziany w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej **wniosek o świadczenie stanowi jedynie żądanie realizacji świadczenia nabytego z mocy prawa i ma znaczenie dla powstania prawa do wypłaty świadczenia,** co wynika z art. 129 ust. 1 (ustawy emerytalnej). **Oznacza to, że zmiany w przepisach ograniczające dotychczasowe uprawnienia, czy też wprowadzające dodatkowe warunki nabycia prawa do renty (emerytury), nie mają wpływu na istnienie prawa nabytego (powstałego) przed tymi zmianami, niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek o świadczenie (jego realizację).**

Z przywołanych przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 3 listopada 2015 r. wyroków Sądu Najwyższego **jasno wynika, że stan prawny obowiązujący w dniu spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia prawa emerytalnego (data osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego), a nie termin złożenia wniosku do ZUS decyduje o sposobie obliczania wysokości świadczenia.**

Tak więc przy obliczaniu wysokości świadczenia należy rozróżnić dwie daty:

1. Data osiągnięcia wieku emerytalnego oznacza datę nabycia prawa do świadczeń art. 100.1 „Prawo do świadczeń określonych w ustawie...” decyduje o zasadach obliczenia świadczenia,
2. Data złożenia wniosku o realizację wypłaty i wydanie decyzji przyznania e.p. z art. 129.1 stanowi datę w której ustalana jest aktualna wysokość świadczenia, czyli waloryzacja kapitału początkowego i składek na Ubezpieczenie Społeczne zewidencjonowanych na koncie do miesiąca poprzedzającego miesiąc od którego nastąpi wypłata nowo ustalonego świadczenia zgodnie z tablicami życia

obowiązującymi w dacie wniosku. Data złożenia wniosku jest dowolna i nie jest ograniczona żadnym terminem.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku pełnego składu z dnia 7 maja 2014 r. sygn. akt K 43/12 wypowiedział się na temat zasady w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wskazując, iż w sferze praw emerytalno-rentowych **zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa podmiotowe nabyte *in concreto* w drodze skonkretyzowanych ostatecznych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o przyznanie świadczenia.**

Rozważając możliwe zmiany przepisów emerytalnych Trybunał zauważył, że zmiany nie mogą odnosić się do warunków uzyskania prawa do emerytury w okresie od spełnienia warunków nabycia tego prawa do wydania stosownej decyzji emerytalnej oraz na etapie realizowania prawa do emerytury (spełnienia świadczenia), ponieważ jest ono już (*in abstracto* lub *in concreto*) nabyte, choć mogą dotyczyć warunków waloryzacji należnych świadczeń czy sposobu ich wypłaty. **Konstytucyjnie jest niedopuszczalne odebranie słuszenie nabytych praw emerytalnych.**

Biorąc powyższe pod uwagę artykuł 25 ust. 1b nie ma zastosowania dla roczników 1949 – 1952 bowiem przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r., czyli po dacie nabycia przez te osoby prawa do świadczeń emerytalnych.

Należy wskazać, na obecne zróżnicowanie osób z roczników 1949 – 1952. Osoby, które złożyły wniosek dotyczący wypłaty świadczenia do 31 grudnia 2012 r. mają wyliczone świadczenia bez pomniejszania podstawy kapitału o sumę wcześniej wypłaconych świadczeń. Osoby które złożyły wniosek po 1 stycznia 2013 r. (w różnym czasie) objęte są niekorzystnym art. 25 ust. 1b i nadal pobierają wcześniejszą emeryturę, gdyż wyliczona na podstawie zasad obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. (kapitał pomniejszony o wypłacone świadczenia za okres od przejścia na wcześniejszą emeryturę do momentu złożenia wniosku) jest niższa od dotychczas pobieranej.

Również sytuacja osób z w/w roczników korzystających z tych samych urlopów wychowawczych jest zróżnicowana, co świadczy o nierównym ich traktowaniu. Osoby, którym ZUS nadal wypłaca wcześniejsze świadczenia nie są objęte ustawą z dnia 5 marca 2015 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS, która weszła w życie 5 maja 2015 r. (tzw. ustawą Bańkowskiej) w zakresie dotyczącym przeliczania okresów urlopów wychowawczych, gdyż mimo zastosowania korzystniejszego wskaźnika 1,3 okresów opieki nad dzieckiem, świadczenie wyliczone przez ZUS na nowych zasadach w oparciu o art. 25 ust. 1b okazuje się być również mniej korzystne niż dotychczas wypłacana emerytura wcześniejsza.

Objęcie roczników 1949 – 1952 projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 12) rekomenduje Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych – pismo z dnia 28 listopada 2019 r.. Jak wskazuje OPZZ z kierowanych do niego pism wynika, że wiele osób nie miało świadomości na temat zmiany prawa wchodzącego w życie w 2013 r..

Również Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w piśmie z dnia 8 i 9 października 2019 r., wskazuje, iż projekt ustawy nie obejmuje ubezpieczonych urodzonych w innych latach w podobnej sytuacji prawnej jak rocznik 1953. BAS wskazuje, iż należałoby rozważyć sytuację prawną osób z roczników 1949- 1952, które nie złożyły wniosków o emeryturę powszechną do końca 2012 r.. Mogły co prawda wystąpić o ustalenie emerytury powszechnej wg korzystniejszych zasad, ale w rzeczywistości nie miały świadomości na temat wchodzącej w życie z początkiem roku 2013 niekorzystnej dla nich zmiany prawa.

Z uwagi iż warunki do przyznania emerytury zarówno wcześniejszej jak i powszechnej roczniki 1949 – 1952 spełniły do 31 grudnia 2012 r. przed wprowadzeniem nowych przepisów ustawy emerytalnej, w odczuciu społecznym również wobec tej grupy kobiet powinno mieć zastosowanie przeliczenia emerytury z pominięciem art. 25 ust. 1b. Należy podkreślić, iż w ówczesnej bardzo trudnej sytuacji na rynku pracy spowodowanej dużym bezrobociem w wyniku restrukturyzacji licznych zakładów pracy oraz przejściem dużych instytucji przez kapitał obcy decyzją przejścia na wcześniejszą emeryturę była szansą na przeżycie dla wielu rodzin.

Tak więc projektem ustawy „naprawczej” powinna zostać objęta cała grupa osób korzystających z wcześniejszej emerytury z roczników 1949 – 1953 jako grupy podmiotów podobnych,

która wnioski o emeryturę powszechną złożyła po 1 stycznia 2013 r. Wszystkie wymienione osoby zostały w równym stopniu pokrzywdzone stosowanym z mocą wsteczną art. 25 ust. 1b i wszystkie osoby mają takie samo prawo do naprawienia krzywd.

Postuluję aby roczniki 1949 – 1952 podobnie jak roczniki 1953 mogły skorzystać z ponownego korzystnego przeliczenia świadczeń bez stosowania art. 25 ust. 1b na podstawie zwaloryzowanego kapitału początkowego i składek na Ubezpieczenie Społeczne zewidencjonowanych na koncie z zastosowaniem tabeli życia na dzień złożenia wniosku. Uchylenia przez ZUS wadliwych decyzji o emeryturze powszechnej wydanych z naruszeniem prawa. Złożenia wniosku bez ograniczenia terminem.

z poważaniem
G.K.