



BL-112-59-Op/14

Warszawa, 24 kwietnia 2014 r.

Opinia
w sprawie petycji dotyczącej emerytur kobiet urodzonych w 1953 r.

I

Przed zmianą ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dokonaną w 2012 r., zgodnie z **art. 24 ustawy**

„1. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a i 50e i 184.

2. Dla ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., zatrudnionych w szczególnych warunkach lub szczególnym charakterze, z wyjątkiem ubezpieczonych mających prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 32, 33, 39, 40, 46, 50, 50a i 50e, 184 oraz w art. 88 ustawy, o której mowa w art. 150, zostaną ustanowione emerytury pomostowe.

2a. Ubezpieczonym spełniającym warunki określone w art. 50a lub 50e przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku i okresów pracy lub okresu pracy, określonych w tych przepisach.

3. Zasady, warunki i tryb ustanawiania emerytur, o których mowa w ust. 2, określi odrębna ustawa”.

Powyższy przepis można uznać za (dotychczas) podstawową, dla osób urodzonych po 1948 r., zasadę przechodzenia na emeryturę, określającą granice wiekowe oraz liczbę lat okresów składkowych i nieskładkowych.

Obok niej, ustawa zawierała kilka wyjątków pozwalających przejść na emeryturę w owym czasie urodzonym po 1948 r. osobom młodszym.

Zgodnie z **art. 46 ust. 1 ustawy**

„Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa;

2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy

„Prawo do emerytury kolejowej, o której mowa w art. 40, przysługuje pracownikom kolejowym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki:

1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa;

2) warunki do uzyskania emerytury określone w tym przepisie spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”.

Zgodnie z art. 50a ust. 1 ustawy

„Górnicza emerytura przysługuje pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

1) ukończył 55 lat życia;

2) ma okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej określonej w art. 50c ust. 1;

3) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa”.

Zgodnie z art. 50e ust. 1 ustawy

„Prawo do górniczej emerytury, bez względu na wiek i zajmowane stanowisko, przysługuje pracownikom, którzy pracę górniczą wykonywali pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres wynoszący co najmniej 25 lat (...)”.

Ponadto, zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela

„1. Nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich - dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą - po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę.

(...)

2a. Nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, jeżeli:

1) spełnili warunki do uzyskania emerytury, określone w ust. 1, w ciągu dziesięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...), z wyjątkiem warunku rozwiązania stosunku pracy, oraz

2) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa”.

W ten sposób rocznik kobiet 1949 i kolejne mogły skorzystać z „wcześniejszej” emerytury, a po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 27 skorzystać ze „zwykłej” emerytury. Kobiety urodzone w 1949 r. osiągnąwszy 55 lat w roku 2004, mogły odejść wtedy na wcześniejszą emeryturę, a w 2009 r. przekształcić ją na zwykłą, a dalej:

- kobiety z 1950 r. - w 2005 r. wcześniejszą, a w 2010 r. zwykłą,
- kobiety z 1951 r. - w 2006 r. wcześniejszą, a w 2011 r. zwykłą,
- kobiety z 1952 r. - w 2007 r. wcześniejszą, a w 2012 r. zwykłą,
- kobiety z 1953 r. - w 2008 r. wcześniejszą, a w 2013 r. zwykłą.

Kobiety urodzone w roku 1954 i następnych nie mogły już skorzystać z przepisu art. 46 i art. 50 ustawy, ponieważ 55 lat nie ukończyły przed 2009 r., lecz dopiero po 2008 r.

Poszczególne roczniki odchodząc na wcześniejszą emeryturę decydowały się na nią mając świadomość, jak będzie wyliczana ich zwykła emerytura za kilka lat. Nie widząc w tym zagrożenia decydowały się na wcześniejszą emeryturę.

Podobna sytuacja dotyczy mężczyzn urodzonych w 1948 r. (w 2008 r. kończyli bowiem 60 lat). Co prawda mężczyźni urodzeni w 1948 r. mogli odchodzić na emeryturę jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy - ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin - ale ona również przewidywała (w art. 27) możliwość odchodzenia na wcześniejszą emeryturę w przypadku kobiet - w wieku 55 lat, a mężczyzn - 60 lat.

II

Jednak ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw dodano do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przepis (art. 25 ust. 1b), przewidujący, że

„Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (...), podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, 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”.

Wszedł od w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

Roczniki kobiet urodzonych do 1952 r., kiedy tylko ów przepis został opublikowany, mogły czym prędzej wystąpić o wyliczenie zwykłej emerytury, tak by uzyskać do niej uprawnienie jeszcze w 2012 r. W tym roku kończyły bowiem 60 lat, a więc nabywały prawo do zwykłej emerytury. Choć niewątpliwie mogły czuć się zaskoczone tym przepisem, mogły jednocześnie skutecznie zapobiec jego skutkom. Kobiety urodzone w 1953 r., które odeszły na wcześniejszą emeryturę w 2008 r. (kiedy kończyły 55 lat), choć równie zaskoczone, nie miały jednakże możliwości przeciwdziałania skutkom owego przepisu. Tak jak poprzednie roczniki, nie wiedziały, że odchodząc na wcześniejszą emeryturę, będzie im ona odliczona od podstawy wymiaru powszechnej emerytury, ale ponadto, nie mogły udać się na powszechną emeryturę, ponieważ uprawnienia do niej miały nabyć dopiero po wejściu owego przepisu.

Generalnie problem dotyczy zatem kobiet urodzonych w 1953 r. Może jednak dotyczyć także mężczyzn urodzonych w 1948 r., a także osób z innych roczników odchodzących na emeryturę na podstawie szczególnych przepisów.

Rozwiązanie problemu mogłoby polegać na dodaniu w art. 25 ustawy po ust. 1b kolejnego ustępu (ust. 1ba) w brzmieniu:

„1ba. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do kobiet urodzonych w 1953 r. i mężczyzn urodzonych w 1948 r., pobierających emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e ustawy lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela.”.

Brak w proponowanym przepisie fragmentu zawierającego art. 26b ustawy wynika z tego, że art. 26b został ogłoszony oraz wszedł w życie w tym samym terminie, co art. 25 ust. 1b. Stąd trudno mówić, że osoby odchodzące na emeryturę na podstawie art. 26b nie wiedziały o konsekwencji odejścia na wcześniejszą emeryturę częściową.

Alternatywnie przepis mógłby otrzymać brzmienie:

„1ba. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do osób pobierających emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e ustawy lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela, które nie nabyły uprawnienia do emerytury, o której mowa w art. 24 przed 1 stycznia 2013 r.”.

Należy sprecyzować, że problem jaki pojawił się wyniku wprowadzenia do ustawy ust. 1b nie polega na tym, że ustawodawca nie może zmieniać zasad wyliczania emerytury. Problem polega na tym, że niektóre zmiany powinny wchodzić w życie ze *stosowną vacatio legis*. Gdyby ust. 1b lub jego odpowiednik ogłoszono (nie zmieniając jego daty wejścia w życie zaplanowanej przez ustawodawcę na 1 stycznia 2013 r.) zanim osoby uprawnione mogły podjąć decyzję czy odejść na wcześniejszą emeryturę czy poczekać na zwykłą, nie mogły by nikogo one winić, ponieważ wiedziałyby, że odchodząc na emeryturę wcześniejszą, pomniejszają zarazem podstawę do wyliczenia emerytury zwykłej. Błąd ustawodawcy polegał na tym, że pozbawił kobiety z 1953 r. wiedzy o skutkach skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury. Mało tego, żywił je przekonaniem, wynikającym przecież z obowiązującego prawa, że skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury nie wpływa niekorzystnie na wysokość zwykłej emerytury. Problem jest tym większy, że dotyczy osób w wieku starszym. Gdyby osoby te ustawodawca poinformował w stosownym czasie o zmianie wchodzącej w życie 1 stycznia 2013 r. być może nie skorzystałyby z prawa do wcześniejszej emerytury, a ponadto nadal pracowałyby, podnosząc w ten sposób podwójnie podstawę do wyliczenia powszechnej emerytury za owe kilka lat.

III

Ustosunkowując się do propozycji ewentualnego wniosku grupy senatorów do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisu art. 25 ust. 1b ustawy z Konstytucją, wskazać należy, że do Trybunału trafiło już pytanie prawne sądu w sprawie tego przepisu (*Sąd Okręgowy w Szczecinie, VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, sygn. akt VI U 2161/13*). Pytanie prawne sądu zawsze dotyczy jednak konkretnego stanu prawnego i faktycznego. Owo pytanie dotyczy kobiety, która urodziła się w 1952 r., a więc takiej, która miała jeszcze szansę na złożenie wniosku o zwykłą emeryturę przed 1 stycznia 2013 r., bez konsekwencji odliczenia jej od podstawy tej emerytury, emerytury wypłacanej wcześniej. Sąd dowodzi jednak, że grupa kobiet urodzonych w 1953 r. oraz urodzonych przed tym rokiem, są podobne. Argumentacja sądu jest następująca. Ustawodawca wprowadził przepis przewidujący, że osoby odchodzące na wcześniejszą emeryturę będą miały odliczoną kwotę tych emerytur od podstawy późniejszej, powszechnej emerytury. Każda osoba, która odchodzi na wcześniejszą emeryturę ma tego świadomość i musi się z tym liczyć. Jednak ustawodawca, wprowadzając taką regułę, pominął wymagany w takich okolicznościach przepis przejściowy, przewidujący, że reguła ta nie dotyczy osób, które już pobierają wcześniejszą emeryturę. Osoby te, odchodząc bowiem na wcześniejszą emeryturę, nie zostały poinformowane w chwili odejścia na tą emeryturę, że zostanie ona odliczona od podstawy zwykłej emerytury. Zdaniem sądu, bark takiego przepisu przejściowego, dotyczącego kobiet urodzonych w 1953 r. lub wcześniej, jest o tyle zaskakujący, że ustawodawca w tej samej ustawie pamiętał, że wydłużenie wieku emerytalnego nie powinno dotyczyć osób, które już rozpoczęły realizację prawa do emerytury. Wyłączył zatem z zakresu zastosowania przepisu wydłużającego wiek emerytalny kobiety urodzone w 1952 r. i wcześniej. Zdaniem sądu art. 25 ust. 1b jest niezgodny z art. 2 (zasada lojalności państwa wobec obywateli) i art. 32 (zasada równości) Konstytucji.

Zatem skoro sąd dostrzega niekonstytucyjność tego przepisu w stosunku do osób, które miały okazję zapoznać się z przepisami i ubiec skutki ich negatywnych konsekwencji dla wysokości ich emerytury, a nie zrobiły tego z różnych powodów, to tym bardziej ich niekonstytucyjność widoczna jest w zakresie tych roczników kobiet, którym ustawodawca nie dał nawet dnia na dostosowanie się do nowych przepisów, ponieważ wnioski o zwykłą emeryturę mogły złożyć dopiero w okresie, gdy art. 25 ust. 1b już wszedł w życie.

Problem art. 25 ust. 1b, a w istocie wadliwego jego wprowadzenia w życie jest już zatem znany sądom ubezpieczeń społecznych, jak i Trybunałowi Konstytucyjnemu. Jeśli Trybunał Konstytucyjny wyda wyrok potwierdzający zastrzeżenia sądu, w Senacie zostanie uruchomiona procedura mająca na celu wykonanie wyroku. Jeżeli senatorowie mieliby zamiar złożyć wniosek do TK, w następstwie którego Senat miałby po roku czy dwóch zajmować się jego wykonaniem, właściwsze byłoby przystąpienie od razu do stosownej nowelizacji ustawy. TK niejednokrotnie bowiem krytykował postawę ustawodawcy, który dostrzegając problem, czekał na wyrok TK. Nawet jeśli TK nie dostrzegłby niekonstytucyjności przepisów, ich zmiana nie będzie przecież uznana za niekonstytucyjną, ponieważ ustawodawca zawsze może dokonywać zmian, mających na celu poprawę jakości systemu prawa. Z okoliczności wynika jednak duże prawdopodobieństwo zakwestionowania przepisu. Jeśli zatem i Komisja podziela ten pogląd, powinna wystąpić ze stosowaną inicjatywą ustawodawczą, nie czekając na wyrok, ani nie wnosząc osobnego wniosku do TK.

Opracował: Marek Jarentowski


Dyrektor
Roman Kapeliński