



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-10-51-20

Druk nr 418
Warszawa, 16 czerwca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, 252 i 568) po art. 194h dodaje się art. 194i i art. 194j w brzmieniu:

„Art. 194i. Do ustalenia podstawy obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, ubezpieczonego urodzonego w 1953 r., nie stosuje się przepisu art. 25 ust. 1b, jeżeli wniosek o przyznanie tej emerytury zgłosi w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu, pod warunkiem, że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Art. 194j. 1. Kwotę emerytury przyznanej na podstawie art. 24 ubezpieczonemu urodzonemu w 1953 r., który wcześniej pobierał emeryturę wymienioną w art. 25 ust. 1b na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., ustala się ponownie, od podstawy ustalonej z zastosowaniem art. 194i.

2. Przeliczeniu podlega podstawa obliczenia emerytury przyjęta w decyzji o ustaleniu prawa do emerytury.

3. Do ustalenia nowej kwoty emerytury przyjmuje się średnie dalsze trwanie życia przyjęte w decyzji o ustaleniu prawa do emerytury, a następnie uwzględnia się kolejne zmiany wysokości świadczenia.

4. Emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje od dnia, od którego podjęto wypłatę emerytury przyznanej na podstawie art. 24, a w przypadku, gdy prawo do tej emerytury było zawieszona – od dnia, od którego mogłaby być podjęta jej wypłata.

5. Jeżeli ponownie ustalona wysokość emerytury przyznanej na podstawie art. 24 jest wyższa od wypłacanej dotychczas, emerytowi wypłaca się wyrównanie. Kwotę wyrównania stanowi różnica między sumą kwot emerytur, jakie przysługiwałyby w okresie, o którym mowa w ust. 4, z uwzględnieniem ich waloryzacji, a sumą kwot wypłaconych w tym okresie.

6. Przepisy ust. 1–5 stosuje się odpowiednio do ponownego ustalenia wysokości renty rodzinnej.”.

Art. 2. 1. Z dniem wejścia w życie ustawy postępowanie w sprawie ponownego ustalenia wysokości emerytury ubezpieczonych, o których mowa w art. 194j ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 lub renty rodzinnej po tych ubezpieczonych z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy zmienianej w art. 1, wszczęte przez organ rentowy w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 i 695) lub przez sąd w wyniku skargi o wznowienie postępowania złożonej w trybie art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.¹⁾), ulega zawieszeniu z mocy prawa do czasu wydania przez organ rentowy decyzji na podstawie art. 194j ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1.

2. Organ rentowy niezwłocznie zawiadamia sąd o wszczęciu postępowania na podstawie art. 194j ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 oraz doręcza kopię wydanej decyzji.

3. W przypadku wydania przez organ rentowy decyzji o odmowie ponownego ustalenia wysokości emerytury zgodnie z art. 194j ustawy zmienianej w art. 1, organ rentowy lub sąd z urzędu podejmuje zawieszone postępowanie, o którym mowa w ust. 1.

4. Postępowanie, o którym mowa w ust. 1, umarza się z mocy prawa z dniem wydania przez organ rentowy decyzji zaspokajającej roszczenie w całości.

Art. 3. 1. Przepisów art. 194j ustawy zmienianej w art. 1 nie stosuje się do spraw, w których wskutek wznowienia postępowania, o którym mowa w art. 2, nastąpiło zaspokojenie roszczeń w całości.

2. W pozostałych przypadkach ponowne ustalenie emerytury na podstawie art. 194j ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych następuje z urzędu po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2019 r. poz. 1469, 1495, 1649, 1655, 1798, 1802, 1818, 2070, 2089, 2128 i 2217 oraz z 2020 r. poz. 288, 462, 875, 956 i 1017.

UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest realizacja orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., sygn. P 20/16, stwierdzającego niezgodność art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, 252 i 568) w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w roku 1953 kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46 w związku z art. 29 tej ustawy, z art. 2 Konstytucji RP.

Proponowane przepisy mają umożliwić wszystkim ubezpieczonym urodzonym w roku 1953, pobierającym emeryturę wcześniejszą na podstawie przepisów ustawy emerytalnej oraz art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), wystąpienie o ustalenie prawa do emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania podstawy jej obliczenia o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych. Z takiej możliwości będą mogli skorzystać ubezpieczeni z rocznika 1953, którzy przed wydaniem wymienionego orzeczenia Trybunału występowali do ZUS o przyznanie emerytury powszechnej, oraz ci, którzy z takim wnioskiem wystąpią po raz pierwszy.

Celem wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego Komisja Ustawodawcza Senatu IX kadencji w dniu 15 maja 2019 r. przedstawiła projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Prace nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zostały przerwane wraz z zakończeniem kadencji Parlamentu w dniu 11 listopada 2019 r.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z art. 2 Konstytucji RP, uznał, iż kobiety urodzone w roku 1953, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały – w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego – świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywołać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. Nie mogły bowiem przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia.

Art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wprowadzony ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637) wszedł

w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Zgodnie z jego brzmieniem wysokość emerytury przysługującej ubezpieczonym w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego powinna być pomniejszana o kwotę stanowiącą sumę kwot już pobranych emerytur wcześniejszych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki i sprowadza się do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Takiej możliwości została pozbawiona grupa kobiet urodzonych w roku 1953, które powszechny wiek emerytalny osiągały w okresie od lutego 2013 r. do kwietnia 2014 r., a więc w czasie, gdy obowiązywał już wspomniany art. 25 ust. 1b.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie, ponadto skutkiem orzeczenia jest prawo wznowienia postępowania na mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji RP dla wszystkich kobiet objętych jego zakresem. Należy jednak pamiętać, iż możliwość wznowienia postępowania jest obwarowana przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.). W myśl art. 146 § 1 Kpa uchylenie decyzji w związku z wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia decyzji upłynęło pięć lat. Sama natomiast skarga o wznowienie postępowania administracyjnego powinna być złożona w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (art. 145 § 2 Kpa).

Projekt ustawy umożliwia zatem realizację wytycznych zawartych w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego wszystkim ubezpieczonym z rocznika 1953, w sprawach których nie istnieje możliwość wznowienia postępowania administracyjnego przed Zakładem Ubezpieczeń Społecznych oraz sądowego przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych z uwagi na upływ ustawowych terminów. W miejscu tym należy wyraźnie zaznaczyć, 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. Warto też przywołać uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III UZP 5/19, w której uzasadnieniu czytamy, co następuje: *„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 sześciomiesięcznym 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 1949-1952 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 P20/16 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 r. polegała zatem na tym, że członkinie tej drugiej grupy miały możliwość zmiany konsekwencji podjętych decyzji”*.

Objęcie natomiast przepisami proponowanego aktu prawnego ubezpieczonych pobierających emeryturę na podstawie innych przepisów prawa, niż te, do których bezpośrednio odniósł się Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu, ma źródło w konstytucyjnej zasadzie równości wobec prawa. Ubezpieczeni urodzeni w roku 1953, pobierający emerytury wcześniejsze w oparciu o inne podstawy prawne, w momencie wejścia w życie art. 25 ust. 1b znaleźli się w takiej samej sytuacji prawnej, jak grupa kobiet urodzonych w roku 1953 pobierających emeryturę wcześniejszą na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej.

W celu zniwelowania negatywnych skutków niekonstytucyjnej regulacji przepisy projektu przewidują ponowne ustalenie emerytury z urzędu przez organ rentowy w sprawach

tych ubezpieczonych z rocznika 1953, którzy pobierając emeryturę wcześniejszą, z wnioskiem o przyznanie emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego występowali jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny i którym przed wydaniem wyroku organ rentowy wydawał stosowną decyzję. Przy ponownym ustalaniu kwoty emerytury uwzględniana będzie podstawa obliczenia emerytury oraz średnie dalsze trwanie życia przyjęte w pierwszej decyzji o ustaleniu prawa do emerytury, a następnie kolejne zmiany wysokości świadczenia. Natomiast w stosunku do ubezpieczonych urodzonych w roku 1953, którzy pobierają emeryturę wcześniejszą na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013, zaś o emeryturę powszechną występować będą po raz pierwszy po wejściu przepisów projektowanej ustawy w życie, proponuje się wprowadzenie sześciomiesięcznego terminu na wystąpienie o przyznanie emerytury powszechnej bez zastosowania reguły potrącania. To ograniczenie czasowe podyktowane jest ogólnymi zasadami prawa ubezpieczeń społecznych oraz szczególnym charakterem emerytury wcześniejszej. Należy bowiem pamiętać, że instytucja emerytury wcześniejszej ma charakter przywileju, umożliwiającego ubezpieczonym z roczników 1949–1953, objętym systemem zdefiniowanej składki (tzw. nowym systemem emerytalnym) skorzystanie z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (tzw. starego systemu emerytalnego). Ci ubezpieczeni zyskali możliwość przejścia na emeryturę w obniżonym wieku emerytalnym; na ustalenie wysokości ich świadczenia emerytalnego wpływ miały następujące czynniki: podstawa wymiaru składek w okresie 10 lat wybranych z okresu 20 lat albo 20 lat wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu, parametr składkowy – 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok składkowy, parametr nieskładkowy – 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy, oraz tzw. część socjalna emerytury stanowiąca 24% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone składki na ubezpieczenia społeczne, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek. Wysokość ich emerytur była zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzonych składek, na dodatek jedynie w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotna część świadczenia wynikała z parametrów niezwiązanych z odprowadzonymi składkami (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Osoby pobierające emeryturę wcześniejszą i nieodprowadzające składek – przy braku wprowadzenia wspomnianego ograniczenia czasowego – stałyby się w sposób nieuzasadniony beneficjentami opóźnienia daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość tzw. nowej emerytury zwiększałyby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze, i zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania

życia. Powstałaby zatem sytuacja, w której im dłużej byłyby pobierana emerytura wcześniejsza, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Stan taki byłby sprzeczny z fundamentalną zasadą prawa ubezpieczeń społecznych powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż kobiety urodzone w latach 1949–1952 dysponowały 6-miesięcznym terminem, w którym mogły wystąpić ze stosownym wnioskiem o ustalenie prawa do emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania, tyle bowiem wynosił okres *vacatio legis* ustawy zmieniającej ustawę emerytalną z dnia 11 maja 2012 r., wprowadzającej art. 25 ust. 1b (ustawa została ogłoszona 6 czerwca 2012 r., zaś omawiany przepis wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.). Zróżnicowanie zatem sytuacji prawnej kobiet z rocznika 1953 i roczników wcześniejszych – pod względem terminów, w których organ rentowy miałby dokonać przeliczenia emerytury powszechnej bez stosowania reguły potrącania – stałoby w sprzeczności z zasadą równości obywateli wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Półroczny okres wyznaczony na wystąpienie z wnioskiem jest całkowicie wystarczający na to, aby wszystkie uprawnione osoby mogły skorzystać z proponowanych zmian.

Podkreślenia wymaga też fakt, że projekt przewiduje: 1) zwrócenie ubezpieczonym różnicy między pobieraną dotychczas emeryturą a emeryturą, która powinna być wypłacana, 2) ponowne przeliczenie renty rodzinnej, 3) zawieszenie lub umorzenie postępowań w sprawie ponownego ustalenia podstawy obliczenia emerytury, wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Za takim terminem przemawiają ważne względy społeczne. Grupa ubezpieczonych, do których kierowane są przepisy ustawy, powszechny wiek emerytalny w znacznej mierze osiągała w okresie od lutego 2013 r. do kwietnia 2014 r. W tym też czasie były wydawane decyzje ustalające prawo do emerytury powszechnej z zastosowaniem mechanizmu pomniejszania. Przepis, na podstawie którego dokonywano potrąceń, został uznany za niekonstytucyjny w dniu 6 marca 2019 r. Mając zatem na uwadze znaczny upływ czasu od osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego bądź wydania rozstrzygnięcia, celowe jest możliwie jak najszybsze stworzenie możliwości przeliczenia emerytury powszechnej już bez stosowania niekonstytucyjnego przepisu. Wymaga tego interes państwa, które stoi na straży praw najsłabszych grup społecznych, i nie sprzeciwia się temu zasada demokratycznego państwa prawnego.

Przeliczenie z urzędu emerytur przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wymaga zabezpieczenia 6 miesięcznego okresu na dostosowanie systemów informatycznych Zakładu w celu realizacji tej operacji. Stąd też ponowne ustalenie wysokości emerytury na podstawie art. 194j ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nastąpi z urzędu, po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej regulacji.

Projekt ustawy nie wymaga zamieszczenia przepisów przejściowych.

Projekt ustawy nie ma wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorców, również sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw zgodnie z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.).

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej i nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z przepisami w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, ponieważ nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt nie podlega opinii właściwych instytucji i organów Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Banku Centralnego.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w dniu skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych.

<p>Nazwa projektu</p> <p>Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu:</p> <p>Sekretarz Stanu Stanisław Szwed</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu: Departament Ubezpieczeń Społecznych 66 11 738</p>	<p>Data sporządzenia: 12.06.2020 r.</p> <p>Źródło: Orzeczenie TK</p> <p>Nr w wykazie prac legislacyjnych: UB 1</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Kontekst problemu: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) uznał za niezgodny z *Konstytucją RP* przepis art. 25 ust. 1b ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (*FUS*) w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 w związku z art. 29 tej ustawy.

Nowelizacją (z dnia 11 maja 2012 r.) ustawy o emeryturach i rentach z *FUS* od 1 stycznia 2013 r. zmieniono zasady obliczania wysokości świadczenia emerytalnego osobom pobierającym tzw. wcześniejszą emeryturę, wprowadzając w przepisie art. 25 ust. 1b ustawy mniej korzystne rozwiązanie, polegające na odliczeniu od podstawy obliczenia emerytury powszechnej pobranych dotychczas kwot emerytur wcześniejszych.

Roczniki, które do momentu wejścia w życie powyższego przepisu osiągnęły powszechny wiek emerytalny, skorzystały z możliwości obliczenia wysokości emerytury według dotychczasowych – korzystniejszych dla nich zasad. Takiej możliwości nie miały kobiety z rocznika 1953, gdyż powszechny wiek emerytalny osiągnęły dopiero w 2013 r., kiedy obowiązywały już nowe, mniej korzystne zasady obliczania wysokości emerytur powszechnych.

W opinii Trybunału przepis art. 25 ust. 1b nie budziłby wątpliwości, gdyby został ogłoszony przed momentem podejmowania przez kobiety z rocznika 1953 decyzji o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Wówczas emerytki z tego rocznika miałyby świadomość konsekwencji pobierania wcześniejszej emerytury.

Zdaniem TK wprowadzenie do ustawy o emeryturach i rentach z *FUS* mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Skutkiem omawianego wyroku TK jest prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia TK. Mimo to Trybunał zasugerował, że w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na wprowadzeniu do ustawy przepisu (art. 194i), w myśl którego reguły polegającej na odliczaniu od podstawy obliczenia emerytury powszechnej kwot pobranych emerytur wcześniejszych nie stosuje się do ubezpieczonych urodzonych w roku 1953, którzy pobrali emerytury wymienione w tym przepisie na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., lecz przed wydaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. nie występowali o emeryturę powszechną, o której mowa w art. 24 ustawy emerytalnej, pod warunkiem złożenia wniosku o jej przyznanie w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu.

Ponadto przyjęto, że w odniesieniu do ubezpieczonych, którzy pobierali emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e i art. 184 ustawy lub art. 88 ustawy – *Karta Nauczyciela*, w oparciu o wniosek złożony przed dniem 1 stycznia 2013 r., i w momencie osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego przed wydaniem orzeczenia Trybunału występowali o przyznanie emerytury powszechnej, ponowne ustalenie jej wysokości następować będzie z urzędu, z uwzględnieniem powyższych zmian, po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Zakres podmiotowy projektu ustawy został zakreślony szerzej niż wynikałoby to z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ obejmuje zarówno kobiety, jak i mężczyzn urodzonych w 1953 r.

Podkreślić też należy, że nie istnieje możliwość osiągnięcia celów projektu za pomocą innych środków niż wydanie proponowanej ustawy.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę zagadnienia porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach jest niecelowe.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby z rocznika 1953 które kiedykolwiek przed wyrokiem TK wystąpiły o emeryturę powszechną, po nabyciu prawa do emerytury (wcześniejszej): <ul style="list-style-type: none">na podstawie art. 46, w przypadku których od wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 lat,na podstawie innych przepisów niż art. 46 ustawy (bez względu na to, czy w ich przypadku od wydania i doręczenia decyzji upłynął termin 5 lat)	104 tys.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Możliwość wznowienia postępowania i przeliczenia wysokości emerytury powszechnej według korzystniejszych zasad
Osoby urodzone w 1953 r., które pobierają emerytury wcześniejsze i które do wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wystąpiły o emeryturę powszechną	24,4 tys.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Możliwość uzyskania emerytury powszechnej według korzystniejszych zasad

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został przekazany do zaopiniowania w trybie przepisów ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) przez reprezentatywne organizacje związków zawodowych m.in: Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych; w trybie ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1809) przez reprezentatywne organizacje pracodawców: Konfederację Lewiatan, Pracodawców RP, Związek Pracodawców Business Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców. Został on również przedstawiony Radzie Dialogu Społecznego na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.) oraz:

- Prezesowi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Przewodniczącemu Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,
- Rzecznikowi Praw Obywatelskich,
- Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów,
- Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

Projekt ustawy został również udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

Uwagi do projektu ustawy zgłosili m.in.: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. W szczególności uwagi dotyczyły ograniczenia kręgu ubezpieczonych do osób, które pobrały emeryturę wcześniejszą w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r. a nie przed dniem 1 stycznia 2013 r.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z 2019 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	17	194	58	57	57	57	56	56	56	55	663
budżet państwa	0	4	46	14	14	13	13	13	13	13	13	156
JST	0	4	46	14	14	13	13	13	13	13	13	156
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	9	103	31	30	30	30	30	30	29	29	351
- NFZ	0	9	103	31	30	30	30	30	30	29	29	351
Wydatki ogółem	0	97	1141	340	338	337	335	332	330	327	323	3899
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	97	1141	340	338	337	335	332	330	327	323	3899
- FUS	0	97	1141	340	338	337	335	332	330	327	323	3899
Saldo ogółem	0	-81	-947	-282	-281	-279	-278	-276	-274	-271	-268	-3236
budżet państwa	0	4	46	14	14	13	13	13	13	13	13	156
JST	0	4	46	14	14	13	13	13	13	13	13	156
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	-89	-1038	-309	-308	-306	-304	-302	-300	-297	-294	-3548
- NFZ	0	9	103	31	30	30	30	30	30	29	29	351
- FUS	0	-97	-1141	-340	-338	-337	-335	-332	-330	-327	-323	-3899
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Szacunkowe skutki finansowe dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zostały oszacowane w oparciu o symulację Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.</p> <p>Skutek finansowy obejmuje kobiety i mężczyzn urodzonych w 1953 r., którzy spełniają następujące warunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pobierają lub pobierali „wcześniejsze” emerytury; 2) data przyznania prawa do emerytury „wcześniejszej” przypada przed 1 stycznia 2013 r.; 3) kiedykolwiek wystąpili o emeryturę według nowych zasad, przyznawaną po ukończeniu ustawowego wieku emerytalnego oraz emerytura ta ustalona została z pomniejszeniem podstawy obliczenia o sumę kwot pobranych emerytur „wcześniejszych”. Liczba takich osób urodzonych w 1953 r. wynosi 104 tys., a liczba osób, które skorzystałyby z proponowanej zmiany wyniosłaby 62,6 tys. osób. Szacunkowa przeciętna miesięczna podwyżka świadczenia wynosi 202 zł, a przeciętna kwota wyrównania 12 786 zł; 4) pobierają wcześniejsze emerytury według starych zasad przyznane przed 2013 r. i które do wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wystąpiły o emeryturą powszechną, wystąpią o nią w lipcu 2020 r. Liczba osób z rozważanej grupy wynosi 24,4 tys. osób, a liczba osób, które skorzystałyby z proponowanej zmiany, wynosi 17,8 tys. osób. Z przeprowadzonych analiz wynika, że z powyższej grupy część osób pobiera już emeryturę powszechną przyznaną w 2019 r., tzn. bez pomniejszenia podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur „wcześniejszych”. Stąd też liczba osób z rozważanej grupy wynosi 16,6 tys. osób, a liczba osób, które skorzystałyby z proponowanej zmiany, wynosi 11,2 tys. osób. Szacunkowa przeciętna miesięczna podwyżka świadczenia dla tej grupy osób wynosi 1487 zł. 											

	<p>Szacunkowy skutek finansowy w 2020 r. obejmuje skutek finansowy z tytułu podwyższenia emerytury osób, które dotychczas nie wystąpiły z wnioskiem o emeryturę powszechną (97,4 mln zł – od daty wejścia w życie ustawy). Ze względu na wejście w życie przepisów o ustalaniu z urzędu wysokości emerytury powszechnej dla osób, które kiedykolwiek przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego wystąpiły o emeryturę powszechną – po upływie 6 miesięcy od daty wejścia w życie projektowanej regulacji w 2021 r. szacunkowe skutki finansowe obejmują:</p> <p>1) podwyższenie świadczeń dla ww. osób w skali roku (147,5 mln zł) oraz wyrównanie wypłacone w styczniu 2021 r. w kwocie 800 mln zł;</p> <p>2) szacunkowy roczny koszt podwyższenia świadczeń dla grupy osób, które nie wystąpiły o emeryturę powszechną (193,6 mln zł).</p> <p>Stąd też szacunkowy koszt w 2021 r. wynosi 1141,1 mln zł. Począwszy od 2022 r., szacunkowy skutek obejmuje podwyższenie świadczeń dla obydwu wymienionych grup w skali 12 miesięcy.</p>
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, a także na sytuację ekonomiczną osób niepełnosprawnych oraz osób starszych

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny bieżące)	duże przedsiębiorstwa (banki)	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, osoby niepełnosprawne oraz starsze	0	81	947	282	279	268	3236
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	osoby niepełnosprawne oraz starsze							
Niemierzalne	funkcjonowanie przedsiębiorców							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wejście w życie projektu ustawy będzie miało pozytywny wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny.						
	osoby niepełnosprawne oraz starsze	Wejście w życie projektu ustawy będzie miało pozytywny wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną rodzin emerytów urodzonych w 1953 r.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.		<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
9. Wpływ na rynek pracy		
Nie dotyczy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Zmiana nie ma wpływu na wskazane obszary.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
Brak		

RAPORT Z KONSULTACJI
projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Spółecznych

(nr w wykazie prac legislacyjnych UB 1, projekt z dnia 11 grudnia 2019 r.)

W dniu 12 grudnia 2019 r. projekt **ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Spółecznych** został przekazany do zaopiniowania partnerom społecznym (Forum Związków Zawodowych; NSZZ „Solidarność”; Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych; Polskiemu Związkowi Emerytów, Rencistów i Inwalidów; Związkowi Pracodawców Business Centre Club; Konfederacji Lewiatan; Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej; Związkowi Rzemiosła Polskiego; Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców oraz Radzie Dialogu Społecznego).

Informacja o projekcie wraz z prośbą o zgłoszenie ewentualnych uwag została przesłana do Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Spółecznych, Przewodniczącego Rady Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Spółecznych, Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uwagi do projektu zgłosili:

- Prezes Zakładu Ubezpieczeń Spółecznych,
- NSZZ „Solidarność”,
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych,
- Rzecznik Praw Obywatelskich.

Federacja ZPOZ „Porozumienie Zielonogórskie” przekazała stanowisko o braku uwag do przedmiotowego projektu.

Polski Związek Emerytów, Rencistów i Inwalidów zaopiniował projekt pozytywnie.

Pozostałe podmioty nie przekazały swojego stanowiska lub opinii do projektu.

1. Uwagi NSZZ „Solidarność”:

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” wniosło następujące uwagi do przedmiotowego projektu ustawy:

1) Odnośnie ograniczenia zakresu ustawy do osób, które prawo do emerytury mają ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r. W ocenie NSZZ „Solidarność” zapis wprowadzający tę datę graniczną jest problematyczny w świetle wyroku TK, ponieważ stanowi warunek w nieuprawniony sposób ograniczający zakres tego orzeczenia. Związek argumentuje, że kobieta urodzona w 1953 r., która 1 lipca 2012 r. przeszła na wcześniejszą

emeryturę na podstawie wniosku złożonego 5 czerwca 2012 r. będzie objęta zakresem proponowanych przepisów, natomiast kobieta urodzona w 1953 r., która 1 lipca 2012 r. przeszła na wcześniejszą emeryturę na podstawie wniosku złożonego 6 czerwca 2012 r. przepisami ustawy nie będzie objęta. NSZZ „Solidarność” podnosi, że przyjęte założenie, iż emerytki urodzone w 1953 r. miały realną szansę, aby 6 czerwca 2012 r. mieć wiedzę o art. 25 ust. 1b jest wysoce wątpliwe. Data 6 czerwca 2012 r. jest bowiem datą publikacji w Dzienniku Ustaw znowelizowanej ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Natomiast realnie oceniając sytuację posiadaczami obiektywnej wiedzy w tym momencie mogły być wyłącznie osoby zaangażowane w proces legislacyjny. Związek przypomina również, że pierwsze informacje na temat nowelizacji i jej skutków pojawiły się w przestrzeni publicznej dopiero późną jesienią 2012 r., zaś ZUS oficjalnie zakomunikował o skutkach znowelizowanej ustawy emerytalnej, w tym o art. 25 ust. 1b, dnia 2 stycznia 2013 r., tj. następnego dnia po jej wejściu w życie. NSZZ „Solidarność” zaznacza również, że decyzja o przejściu na emeryturę w praktyce jest procesem znacznie rozciągniętym w czasie. Emeryt musi ją uzgodnić z pracodawcą z co najmniej kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, co nie wynika z obowiązującego prawa, lecz przyjętego zwyczaju. Wobec tego wszystkie wnioski złożone w okresie od 6 czerwca do końca 2012 r. były rezultatem decyzji podjętych w okresie, w którym nikt nie posiadał wiedzy o skutkach art. 25 ust. 1b. Mając na uwadze powyższe NSZZ „Solidarność” wskazała na potrzebę rozważenia objęcia przepisami ustawy także kobiet, które przeszły na wcześniejszą emeryturę na podstawie wniosku złożonego także po 6 czerwca 2012 r.

Uwaga uwzględniona.

W projekcie ustawy uwzględniono argumentację Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” i jako datę graniczną, do której należało wystąpić z wnioskiem o emeryturę wcześniejszą przyjęto dzień 1 stycznia 2013 r., tj. dzień wejścia w życie przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej.

2) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” zasygnalizowała też, iż jest kwestią wysoce wątpliwą w świetle art. 2 Konstytucji RP i zasady zaufania obywateli do państwa, czy osoby z roczników 1949 – 1952 miały realną wiedzę i możliwość dostosowania się do skutków zmian legislacyjnych polegających na wprowadzeniu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Zasada zaufania obywateli do państwa musi bowiem realistycznie zakładać, że odbiorcy normy potrzebują czasu, aby przyswoić w pełni konsekwencje zmian legislacyjnych; i dopiero po okresie przyswajania skutków nowych regulacji można mówić o w pełni autonomicznych i swobodnych decyzjach ubezpieczonych.

Uwaga nieuwzględniona

Instytucja emerytury wcześniejszej ma charakter przywileju, który umożliwił niektórym ubezpieczonym objętym systemem zdefiniowanej składki, skorzystanie z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. W założeniu twórców reformy emerytalnej przywilej ten miał mieć charakter wygasający. W stosunku do osób objętych tzw. nowym systemem emerytalnym, ubezpieczeni z roczników 1949 – 1953 uzyskali możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym. Nadto uzyskali możliwość korzystnego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, na które wpływ miała: podstawa

wymiaru składek w okresie 10 lat wybranych z okresu 20 lat albo 20 lat wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu; parametr składkowy – 1,3% podstawy wymiaru emerytury za każdy rok składkowy, parametr nieskładkowy – 0,7% podstawy wymiaru za każdy rok nieskładkowy; tzw. część socjalna emerytury stanowiąca 24% kwoty przeciętnego wynagrodzenia pomniejszonego o potrącone składki na ubezpieczenia społeczne, niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek. Wysokość ich emerytur była zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzonych składek, na dodatek tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotną część świadczenia wynika z parametrów niezwiązanych z odprowadzonymi przez ubezpieczonego składkami (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Za niewątpliwą przywilej należałoby też uznać możliwość nabycia kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, co oznacza, że pobierający emeryturę wcześniejszą na starych zasadach mają możliwość powrotu do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożą wniosek o przyznanie takiej emerytury. Brak ograniczeń czasowych skutkowałby zatem tym, że emeryci wcześniejsi korzystaliby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Mimo pobierania dotychczasowego świadczenia i nieodprowadzania składek staliby się beneficjentami opóźniania daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszonych o emerytury wcześniejsze, i zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałaby zatem sytuacja, w której im dłużej pobierana byłaby wcześniejsza emerytura, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Stan taki byłby sprzeczny z fundamentalną ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek. W miejscu tym należy również przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 marca 2019 r. nie zakwestionował możliwości stosowania mechanizmu z art. 25 ust. 1b w stosunku do innych ubezpieczonych niż ci urodzeni w roku 1953. Osoby z roczników 1949-1952 nie znalazły się w takiej samej sytuacji prawnej jak ubezpieczeni urodzeni w 1953 r. Osiągali oni bowiem powszechny wiek emerytalny w okresie 2009-2012, a więc jeszcze przed wejściem art. 25 ust. 1b w życie. Natomiast ubezpieczeni z rocznika 1953 powszechny wiek emerytalny osiągnęli w okresie od lutego 2013 r. do kwietnia 2014 r., a więc zostali pozbawieni możliwości wyboru. Składając wniosek o emeryturę powszechną podstawa jej obliczenia musiała być ustalona z zastosowaniem reguły potrącania obowiązującej już od dnia 1 stycznia 2013 r.

2. Uwagi Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych:

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych pozytywnie oceniło objęcie przepisami projektu szerszej grupy ubezpieczonych niż ta, której dotyczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., sygn. akt P 20/16; instytucję wyrównania skierowaną do osób, w przypadku których ponownie ustalona wysokość emerytury powszechnej będzie wyższa od wypłacanej dotychczas; przepisy dotyczące ponownego przeliczenia renty rodzinnej oraz zawieszenia lub umorzenia postępowań w sprawie ponownego ustalenia podstawy obliczenia emerytury, wszczętych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych zgłosiło natomiast następujące uwagi do projektu ustawy:

1) Związek zauważa, iż projekt ogranicza krąg ubezpieczonych do osób, które pobrały emeryturę w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r. Mając jednakże na względzie wyrok TK obejmujący kobiety, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej, wydaje się słuszne zastąpienie sformułowania „przed dniem 6 czerwca 2012 r.” zwrotem „przed dniem 1 stycznia 2013 r.”. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 6 czerwca 2012 r. poz. 637) została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 6 czerwca 2012 r., lecz weszła w życie 1 stycznia 2013 r. OPZZ zwraca uwagę, że Trybunał uznał, że niezgodny z art. 2 Konstytucji jest art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46, dlatego też datą graniczną dla ustalenia zakresu podmiotowego projektowanych przepisów powinien być dzień 1 stycznia 2013 r.

Uwaga uwzględniona

Przedstawiona argumentacja została uznana za przekonującą i słuszną, dlatego też w projektowanych przepisach jako datę graniczną, do której ubezpieczeni urodzeni w roku 1953 winni wystąpić z wnioskiem o emeryturę wcześniejszą, wskazano dzień 1 stycznia 2013 r.

2. W ocenie OPZZ przewidziany w projekcie termin sześciu miesięcy na wystąpienie przez ubezpieczonego o ustalenie wysokości emerytury jest zbyt krótki.

Uwaga nieuwzględniona.

Z uwagi na fakt, że emerytura wcześniejsza ma charakter przywileju termin, w którym ubezpieczeni pobierający emeryturę wcześniejszą, będą mogli po raz pierwszy wystąpić z wnioskiem o emeryturę powszechną nie powinien być wydłużany. Należy pamiętać, że są to osoby, które już pobierają emeryturę, a jednocześnie ich składki i kapitał początkowy są nadal waloryzowane. Termin ten ma zapobiegać sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego poprzez odwlekanie decyzji o przejściu na nią.

3. OPZZ zaleca rozważenie określenia zakresu podmiotowego ustawy bez ograniczenia wynikającego z odwołania się jedynie do osób urodzonych w roku 1953, argumentując to tym, iż z kierowanych do Związku pism wynika, że również osoby z innych roczników nie miały świadomości na temat zmiany, która weszła w życie 1 stycznia 2013 r.

Uwaga nieuwzględniona

Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych o inne roczniki niż rocznik 1953 nie powinno mieć miejsca z uwagi na fakt, że tylko ubezpieczeni urodzeni w roku 1953 pozbawieni byli realnej możliwości ustalenia podstawy obliczenia emerytury bez zastosowania mechanizmu pomniejszania ujętego w art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Wspomniany przepis wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., ubezpieczeni urodzeni w roku 1953 powszechny wiek emerytalny osiągnęli w okresie od lutego 2013 r. do kwietnia 2014 r., a więc w czasie obowiązywania reguły

potrącania. Ubezpieczeni z wcześniejszych roczników, tj. 1949-1952, powszechny wiek emerytalny osiągnęli w okresie od 2009 do 2012 r., a zatem w czasie, gdy zasada pomniejszania nie funkcjonowała w systemie prawnym. W miejscu tym należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował słuszności istnienia wspomnianego mechanizmu wobec osób z innych roczników niż 1953. Należy też mieć na uwadze, że emerytura wcześniejsza ma charakter przywileju, który w zamyśle autorów reformy emerytalnej miał mieć charakter wygasający. Osobom ją pobierającym organ rentowy nadal waloryzuje składki i kapitał początkowy. Dochodzi zatem do sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Osoby pobierające emeryturę wcześniejszą, nie odprowadzające składek, stają się beneficjentami opóźnienia terminu przejścia na emeryturę powszechną. Im dłużej pobierana jest emerytura wcześniejsza, tym wyższa będzie wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Osoby z wcześniejszych roczników mogły przed dniem 1 stycznia 2013 r. złożyć wniosek o emeryturę powszechną i uzyskać ją bez zastosowania art. 25 ust. 1b, osoby z rocznika 1953 takiej możliwości były pozbawione.

4. Według OPZZ zasady zwrotu świadczeń należnych uprawnionym powinny uwzględniać zwaloryzowanie kwot składek emerytalnych i kapitału początkowego oraz uwzględnienie wskaźnika długości życia adekwatnego do obecnego wieku osób uprawnionych do świadczeń.

Uwaga nieuwzględniona

W projekcie przyjęto przepis (art. 194j ust. 2), który stanowi, że przeliczeniu podlega podstawa obliczenia emerytury ostatnio przyjęta do ustalenia kwoty świadczenia, a następnie uwzględnia się kolejne zmiany wysokości świadczenia. Obowiązująca w prawie ubezpieczeń społecznych zasada stanowi, iż prawo do emerytury jest ustalane według przepisów obowiązujących w dniu złożenia wniosku, a więc też według parametrów wówczas obowiązujących. Stąd też emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje od dnia, od którego podjęto wypłatę emerytury przyznanej na podstawie art. 24, a w przypadku, gdy prawo do tej emerytury było zawieszona – od dnia, od którego mogłaby być podjęta jej wypłata (art. 194j ust. 4).

3. Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, iż pozytywnie należy ocenić projektowane rozwiązanie, pozwalające na objęcie zakresem regulacji ubezpieczonych, którzy prawo do wcześniejszej emerytury mają ustalone na innej podstawie prawnej niż objęty zakresem wyroku Trybunału Konstytucyjnego art. 46 ustawy emerytalnej.

Zgłoszone natomiast zostały następujące uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych:

1. W ocenie Rzecznika przepisy projektu obejmujące swoim zakresem osoby, które prawo do emerytury mają ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r. (data publikacji ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej określony w art. 25 ust. 1b mechanizm pomniejszania podstawy obliczenia emerytury powszechnej) nie odpowiadają nie tylko terminowi wejścia w życie wymienionej ustawy

(1 stycznia 2013 r.), lecz w istocie pozostają w kolizji z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. Trybunał uznał bowiem, że niezgodny z art. 2 Konstytucji jest art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy. Zatem datą graniczną dla ustalenia zakresu podmiotowego projektowanych przepisów powinien być dzień 1 stycznia 2013 r.

Uwaga uwzględniona

Przedstawiona uwaga została uznana za słuszną z uwagi na brzmienie sentencji oraz uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. Przepisy projektu jako datę graniczną, do której należało wystąpić z wnioskiem o emeryturę wcześniejszą, wskazują obecnie dzień 1 stycznia 2013 r.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, iż słuszniejszym byłoby określenie zakresu podmiotowego ustawy bez ograniczenia wynikającego z odwołania się jedynie do rocznika 1953. W przekonaniu organu rozważania zawarte w uzasadnieniu Trybunału odwołujące się do zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa można odnieść również do ubezpieczonych z innych roczników, którzy decydowali się na wcześniejszą emeryturę ufając, że państwo nie zmieni reguł wypłaty powszechnego świadczenia emerytalnego.

Uwaga nieuwzględniona

Rozszerzenie kręgu uprawnionych o osoby urodzone w latach 1949 – 1952 nie może być uznane za realizację wyroku TK. Trybunał w rozdziale orzeczenia – „Skutki wyroku” – podkreślił, co następuje: „Trybunał 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.” W miejscu tym należy jeszcze raz zaznaczyć, iż instytucja emerytury wcześniejszej ma charakter przywileju, który w zamysle autorów reformy emerytalnej miał mieć charakter wygasający. Mechanizm pomniejszania ma na celu zapobieżenie sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Osoby pobierające emeryturę wcześniejszą, i nie odprowadzające składek zyskują na przesunięciu w czasie daty przejścia na emeryturę powszechną. Ich składki i kapitał początkowy nadal są bowiem waloryzowane, nadto zmniejsza się parametr statystycznego okresu dalszego trwania życia. Ubezpieczeni z roczników 1949-1952 powszechny wiek emerytalny osiągnęli w okresie od 2009 do 2012 r., a więc w czasie, gdy art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej jeszcze nie obowiązywał, choć został ogłoszony w Dzienniku Ustaw dnia 6 czerwca 2012 r. Realnie zatem tylko ubezpieczeni urodzeni w 1953 zostali pozbawieni możliwości przejścia na emeryturę powszechną ustalaną bez zastosowania mechanizmu pomniejszania, gdyż powszechny wiek emerytalny osiągnęli w okresie od lutego 2013 r. do kwietnia 2014 r., a więc w czasie gdy reguła potrącania już obowiązywała (od dnia 1 stycznia 2013 r.). Dlatego też rozszerzanie kręgu uprawnionych o roczniki wcześniejsze nie - jest słuszne.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił też uwagę, że w projektowanym art. 194j przewidziano, iż ponowne ustalenie emerytury powszechnej ubezpieczonemu urodzonemu w roku 1953, od podstawy ustalonej z zastosowaniem art. 194i, następuje z urzędu. Natomiast w art. 2 projektowanej ustawy mowa jest o wniosku o ponowne ustalenie podstawy obliczenia emerytury, o którym mowa w art. 194j ustawy.

Uwaga uwzględniona

Przepis art. 2 ust. 1 projektowanej ustawy został zsynchronizowany z brzmieniem art. 194j ust. 1 tej ustawy.

4. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny w dniu skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych.

Podmioty uprawnione nie zgłosiły jednakże zainteresowania pracami nad projektem ustawy.



Warszawa, dnia 16 czerwca 2020 r.

MINISTER DO SPRAW UNII EUROPEJSKIEJ

Konrad Szymański

Sygn. KPDPUE.920.532.2020.ASS(6)(DL)
dot.: RM-10-51-20 z 15.06.2020 r.

Pan Łukasz Schreiber
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia
o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej
w Unii Europejskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z przedłożonym projektem ustawy pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Konrad Szymański
Minister do Spraw Unii Europejskiej
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Pani Marlena Małąg
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej