



SEJMN
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.98.2020.ML

Warszawa, 28 grudnia 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o emeryturach
i rentach z Funduszu Ubezpieczeń
Społecznych (druk nr 647).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rady Ministrów
wobec senackiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych
(druk nr 647)

I. Proponowane rozwiązania

Przygotowany przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 647) zawiera propozycję dodania po art. 194j ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, z późn. zm., zwana dalej: ustawą emerytalną) art. 194k umożliwiającego przeliczenie emerytury powszechnej bez zastosowania mechanizmu pomniejszania podstawy jej obliczenia o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych ubezpieczonym, innym niż urodzeni w 1953 r., którzy prawo do emerytury przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego mieli ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury powszechnej spełnili po dniu 31 grudnia 2012 r., pod warunkiem złożenia przez nich wniosku o przyznanie tej emerytury w terminie 6 miesięcy liczonym od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Natomiast ubezpieczonym, innym niż urodzeni w 1953 r., którzy prawo do emerytury wcześniejszej mieli ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r., a warunki do nabycia prawa do emerytury powszechnej spełnili po dniu 31 grudnia 2012 r., i wcześniej występowali o emeryturę powszechną, ponowne jej ustalenie bez zastosowania mechanizmu pomniejszania nastąpiłoby z urzędu po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie proponowanych przepisów.

Projektowane regulacje przewidują również zawieszenie z mocy prawa toczących się postępowań administracyjnych i sądowych w sprawach dotyczących ponownego przeliczenia emerytury powszechnej bądź renty rodzinnej do czasu wydania przez organ rentowy stosownej decyzji.

II. Opinia o projekcie ustawy

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16) orzekł o niezgodności z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 25 ust. 1b ustawy

emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy jedynie kobiet urodzonych w roku 1953, które przeszły na tzw. emeryturę wcześniejszą przyznaną na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej i pobierały to świadczenie, a następnie nabyły uprawnienia do emerytury z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego. Wysokość emerytury ustalano od podstawy obliczenia pomniejszonej o kwoty pobranej emerytury wcześniejszej przyznanej na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej.

Oznaczało to konieczność skorygowania mechanizmu ustalenia kwoty emerytury przyznanej z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego z pomniejszeniem o sumę wypłaconych kwot wcześniejszej emerytury, w stosunku do ubezpieczonych urodzonych w 1953 r.

Skorygowanie przedmiotowego mechanizmu nastąpiło przepisami ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 1222).

Senacki projekt ustawy reguluje tę materię znacznie szerzej niż wynikałoby to z treści orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekając o niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, w zakresie, w jakim dotyczy kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury wcześniejszej na podstawie art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej, z art. 2 Konstytucji RP, nie zakwestionował samej zasadności istnienia mechanizmu pomniejszania podstawy obliczenia emerytury powszechnej o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych, i jego stosowania wobec innych roczników. W rozdziale III, w części 5, w akapicie pierwszym uzasadnienia wyroku TK w odniesieniu do omawianej kwestii wskazano: *„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”*.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III UZP 5/19, stwierdził, że przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej ma zastosowanie do urodzonej w 1952 r. ubezpieczonej, która od 2008 r. pobierała emeryturę wcześniejszą, warunki uprawniające do przyznania emerytury z powszechnego wieku emerytalnego spełniła

w 2012 r., a wniosek o przyznanie jej prawa do emerytury powszechnej złożyła w 2016 r. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano: „*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 P 20/16 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. Respektując zatem stanowisko zawarte w wyroku P 20/16, wypada stwierdzić, że kobiety z rocznika 1952 nie znalazły się w „pułapce” decyzji podjętych przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Miały bowiem możliwość skorzystania z uprawnień w kształcie, jaki istniał przed nowelizacją, co w rozpoznawanym przypadku miało miejsce między wrześniem a grudniem 2012 r.*”.

W ocenie Sądu Najwyższego, ingerencja ustawodawcy w prawa podmiotowe uprzednio nabyte przez niektóre grupy ubezpieczonych, a więc również w prawo do pobierania emerytury w określonej wysokości, dokonywana na niekorzyść tych osób, jest usprawiedliwiona, o ile za takim rozwiązaniem przemawia wzgląd na ochronę innych wartości konstytucyjnych, np. zasada sprawiedliwości społecznej (solidaryzmu społecznego). Warunkiem uruchomienia tak rozumianej ingerencji, przy zachowaniu standardów konstytucyjnych, jest jednak wdrożenie przez prawodawcę niezbędnych mechanizmów, dzięki którym jednostka będzie miała zapewnioną realną możliwość dostosowania

się do nowej sytuacji prawnej. Takiemu wymaganiu czyni zadość np. zastosowanie odpowiednio długiego okresu *vacatio legis*. W ocenie Sądu Najwyższego ustawodawca dokonujący w maju 2012 r. nowelizacji art. 25 ustawy emerytalnej, polegającej m.in. na uzupełnieniu dotychczasowego brzmienia tego artykułu o dodatkowy ustęp 1b, wywiązał się z powyższego obowiązku, skoro znowelizowane przepisy weszły w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2013 r., a więc po upływie przeszło 6 miesięcy od daty ogłoszenia ustawy zmieniającej dotychczasowe brzmienie art. 25 ustawy emerytalnej.

Emerytura wcześniejsza ma charakter przywileju, umożliwiającego niektórym ubezpieczonym, objętym systemem zdefiniowanej składki (emerytura z nowego systemu), skorzystanie z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia (emerytura obliczana według tzw. starych zasad). Przywilej ten posiada charakter wygasający. Umożliwienie stosowania tzw. starych zasad do ustalenia wysokości wcześniejszego świadczenia emerytalnego ma charakter łagodzący. Wysokość emerytur wcześniejszych była tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzonych składek, i tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotna część świadczenia wynikała z parametrów niezwiązanych z odprowadzonymi przez ubezpieczonego składkami (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Podkreślenia wymaga też fakt, że pomimo wypłacania wcześniejszej emerytury, organ rentowy nadal waloryzuje kwoty składek i kapitału początkowego zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS, które będą stanowić podstawę obliczenia emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego w systemie zdefiniowanej składki. Zniesienie mechanizmu potrącania wynikającego z art. 25 ust. 1b wobec ubezpieczonych z roczników innych niż 1953 wywołałoby taki skutek, że wcześniejsi emeryci korzystaliby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury powszechnej. Mimo pobierania dotychczasowego świadczenia i nieodprowadzania składek staliby się beneficjentami opóźnienia daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze, oraz zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałaby zatem sytuacja, w której im dłużej pobierana byłaby emerytura wcześniejsza, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Taki stan rzeczy byłby sprzeczny z fundamentalną, ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek.

III. Skutki finansowe

Zgodnie z dołączoną do projektu ustawy Oceną Skutków Regulacji projektowana ustawa spowoduje wzrost wydatków sektora finansów publicznych. Zdaniem wnioskodawców w pierwszym roku obowiązywania ustawy wzrost wydatków wyniósłby 4 495,4 mln zł (w cenach stałych z 2019 r.). Wzrost wydatków wynikałby z wypłaty wyższych emerytur oraz kwoty wyrównania za okres pobierania świadczeń w niższej wysokości (3 380,4 mln zł). W kolejnych latach obowiązywania ustawy wzrost wydatków wynikałby już tylko z wypłaty wyższych emerytur. Senat RP oszacował, że w okresie 10 lat obowiązywania projektowanej ustawy wzrost wydatków sektora finansów publicznych wyniósłby 15 393,9 mln zł (w cenach stałych z 2019 r.).

IV. Wnioski

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie akcentował, że zmiany warunków społecznych lub gospodarczych mogą wymagać zmiany regulacji prawnych. W orzeczeniu z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04, TK stwierdził: „Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwania uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi się liczyć z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe”.

W wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Kp 6/09: „Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa może znajdować się w kolizji z innymi zasadami i wartościami konstytucyjnymi, dla których realizacji w pewnych sytuacjach konieczne jest wprowadzenie zmian na niekorzyść jednostki. Jednostka zawsze musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, lecz także niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych”.

Do przygotowywanego przez Senat RP projektu ustawy w dniu 30 lipca 2020 r. zostały przekazane przy piśmie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uwagi Sądu

Najwyższego, sporządzone przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, sygn. BSA III – 021-210/20. W pkt 3 *Oceny wprowadzonych zmian* czytamy: „W świetle powyższego można uznać, że uchwalona w dniu 19 czerwca 2020 r. nowela ustawy emerytalnej czyni zadość wytycznym sformułowanym przez TK w wyroku z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16. Odnosi się ona do wszystkich rodzajów wcześniejszych emerytur wskazanych w art. 25 ust. 1 b ustawy emerytalnej a kluczowym elementem jest nie tylko rok urodzenia (1953), ale także data złożenia wniosku o wcześniejszą emeryturę – 1 stycznia 2013 r.

Odnosnie do propozycji poszerzenia zakresu podmiotowego art. 194i i 194j ustawy emerytalnej przywołać natomiast należy wskazane w przytoczonej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt III UZP 5/19, oraz w piśmiennictwie dotyczącym wcześniejszej uchwały z dnia 19 października 2017 r., III UZP 6/17 (por. K. Antonów, *Obliczanie wysokości emerytury na podstawie art. 26 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w stosunku do ubezpieczonego, który miał ustalone prawo do emerytury przed zgłoszeniem wniosku o emeryturę z art. 27 tej ustawy. Glosa do uchwały SN z dnia 19 października 2017 r., III UZP 6/17*, OSP 2019/1/5, por. także analizę w sprawie BSA 111-410-22/17) zasadne twierdzenia, zgodnie z którymi brak odliczenia pobranych emerytur uprzywilejowywałby kategorię ubezpieczonych urodzonych przed 1953 r., nadużywając solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, w nieuzasadniony sposób uszczuplając jednocześnie przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Stanowi to nadużycie solidarności w relacjach między członkami wspólnoty ryzyka, gdyż nałożono by na nią obowiązek sfinansowania wypłaty tej części emerytury w wieku powszechnym, która nie znajduje pokrycia we wcześniej wniesionym (zaewidencjonowanym), lecz wydanym (tj. pomniejszonym o kwoty pobranych emerytur) wkładzie ubezpieczonego stanowiącym zasadniczy element podstawy obliczenia emerytury. W konsekwencji wydaje się, że propozycja zawarta w ocenianym projekcie jest niezasadna.”

Mając na uwadze treść przywołanych wyżej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, uchwały Sądu Najwyższego oraz uwag Sądu Najwyższego do przygotowywanego projektu, a także ogólne zasady prawa ubezpieczeń społecznych, jak również przedstawione szacunkowe wyliczenia kosztów wprowadzenia zmian legislacyjnych proponowanych przez Senat RP, Rada Ministrów nie może pozytywnie odnieść się do senackiego projektu ustawy, a w konsekwencji **negatywnie opiniuje senacki projekt** ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk nr 647).