



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 13 listopada 2019 r.

Druk nr 12

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

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

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Marka Borowskiego.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Paweł Arndt	(-) Michał Kamiński	(-) Marek Plura
(-) Halina Bieda	(-) Kazimierz Kleina	(-) Aleksander Pociąg
(-) Marek Borowski	(-) Andrzej Kobiak	(-) Sławomir Rybicki
(-) Barbara Borys-Damięcka	(-) Magdalena Kochan	(-) Joanna Sekuła
(-) Alicja Chybicka	(-) Agnieszka Kołacz-Leszczynska	(-) Adam Szejnfeld
(-) Leszek Czarnobaj	(-) Władysław Komarnicki	(-) Wadim Tyszkiewicz
(-) Robert Dowhan	(-) Krzysztof Kwiatkowski	(-) Jerzy Wcisła
(-) Beniamin Godyla	(-) Stanisław Lamczyk	(-) Barbara Zdrojewska
(-) Agnieszka Gorgoń-Komor	(-) Ewa Matecka	(-) Wojciech Ziemniak
(-) Jolanta Hibner	(-) Janusz Pęcherz	

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 2018 r. poz. 1270 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 39, 539, 730 i 752) w art. 25 po ust. 1b dodaje się ust. 1ba w brzmieniu:

„1ba. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę na podstawie wniosku złożonego przed dniem 6 czerwca 2012 r., a uprawnienie do emerytury, o której mowa w art. 24, uzyskali po 2012 r.”.

Art. 2. 1. Ubezpieczony, który pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e i art. 184 ustawy zmienianej w art. 1 lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, 2203 i 2245 oraz z 2019 r. poz. 730), w oparciu o wniosek złożony przed dniem 6 czerwca 2012 r., a uprawnienie do emerytury, o której mowa w art. 24 ustawy zmienianej w art. 1, uzyskał po 2012 r., może wystąpić o ponowne ustalenie wysokości emerytury, z uwzględnieniem art. 25 ust. 1ba ustawy zmienianej w art. 1, w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

2. Emerytura w ponownie ustalonej wysokości przysługuje osobie, o której mowa w ust. 1, od dnia, w którym spełniła ona warunki do uzyskania emerytury na podstawie art. 24 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem ustawy jest przywrócenie większej podstawy obliczenia emerytury ubezpieczonym, którzy pobierali wcześniejszą emeryturę bez obiektywnej wiedzy, że kwoty wcześniej pobranej emerytury pomniejszą emeryturę powszechną.

Chodzi o ustalenie w odniesieniu do ubezpieczonych, którzy pobierali emeryturę („wcześniejszą”) na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zwanej dalej „ustawą”) lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela podstawy obliczenia emerytury („powszechnej”), o której mowa w art. 24 ustawy z pominięciem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy, który nakazywał ją pomniejszyć o sumę kwot emerytury wcześniejszej. Przywrócenie wysokości podstawy z pominięciem art. 25 ust. 1b ma dotyczyć tych ubezpieczonych, którzy pobrali emeryturę wcześniejszą przed dniem 6 czerwca 2012 r., a jednocześnie nie osiągnęli wieku emerytalnego niezbędnego do uzyskania emerytury powszechnej na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy przed 2013 r. W większości, jeżeli nie we wszystkich przypadkach ustawa będzie dotyczyć kobiet urodzonych w 1953 r.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt P 20/16). Jego sentencja została ogłoszona 21 marca 2019 r. w Dz. U. poz. 539, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 11.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. TK orzekł, że art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w brzmieniu obowiązującym do 30 września 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

2.2. Istotą reformy ubezpieczeń emerytalnych z 1998 r. było uzależnienie wysokości emerytury od wielkości sumy składek, które ubezpieczony zgromadził w latach pracy oraz od wieku, w którym odszedł na emeryturę. Im później odszedł na emeryturę i - co się z tym wiąże - zgromadził więcej składek, tym większą miał emeryturę. Suma składek dzielona jest bowiem przez liczbę miesięcy oczekiwanego życia na emeryturze.

Jednocześnie ustawa z 1998 r., ze względu na wiek, podzieliła ubezpieczonych na trzy grupy. Osoby urodzone w 1969 r. lub później miały gromadzić składki i mieć emeryturę wypłacaną na nowych zasadach, osoby urodzone do końca 1948 r. na starych, a osoby urodzone w latach 1949-1968 (w zależności od spełnienia dodatkowych warunków) miały możliwość wyboru zasad i wieku odchodzenia na emeryturę, co miało też wpływ na jej wysokość.

Regulacja skierowana do ubezpieczonych urodzonych w latach 1949-1968 (art. 46) przewidywała, że jeżeli nie osiągnęli wieku emerytalnego określonego w art. 27 pkt 1 (60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn), mogą przejść na emeryturę wcześniej (kobieta - po osiągnięciu wieku 55 lat, mężczyzna - 60 lat, jeżeli mają odpowiednią liczbę lat składkowych lub nieskładkowych), jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: nie przystąpili do OFE, warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do końca 2006 r., nastąpiło rozwiązanie stosunku pracy.

Nowelizacja z 2012 r. polegała na zrównaniu wieku emerytalnego dla obu płci na poziomie 65 lat. Jednocześnie wprowadzono kwestionowany przepis (art. 25 ust. 1b) przewidujący, że jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 ustawy lub art. 88 Karty Nauczyciela (czyli tzw. wcześniejszą emeryturę), (zwaloryzowaną) podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 (czyli tzw. emerytury powszechnej) pomniejsza się o kwotę stanowiącą sumę kwot pobranych tzw. wcześniejszych emerytur. Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła ten przepis została opublikowana w Dzienniku Ustaw 6 czerwca 2012 r., a weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Przepis ten (art. 25 ust. 1b) postawił kobiety urodzone w 1953 r. w specyficznej sytuacji. O ile kobiety urodzone w latach 1949-1952 mogły odejść na wcześniejszą emeryturę w latach 2004-2007, a następnie przejść na powszechną - w latach 2009-2012 (a więc przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b), to kobiety urodzone 1953 r. mogły przejść z emerytury wcześniejszej na powszechną dopiero 2013 r. (wtedy dopiero kończyły 60 lat), a więc już po wejściu w życie przepisu nakazującego pomniejszyć podstawę emerytury o sumę świadczeń pobranych w ramach emerytury wcześniejszej. Problematyczność regulacji polega nie na tym, że pobrane wcześniej emerytury pomniejszają podstawę do wyliczenia emerytury (taka bowiem jest istota nowego ubezpieczenia emerytalnego), lecz na tym, że **kobiety urodzone w latach 1949-1953 zostały przez**

ustawodawcę (w 1998 r.) „poinformowane”, że mogą odejść na wcześniejszą emeryturę, a następnie na powszechną, bez umniejszenia podstawy do wyliczenia emerytury, po czym ustawodawca (w 2012 r.) wprowadził zmianę dotyczącą w istocie tylko kobiet z 1953 r. przewidującą, że jeżeli jednak pobierały wcześniejszą emeryturę to suma tych świadczeń pomniejszy podstawę wyliczenia emerytury powszechnej. Przepis art. 25 ust. 1b nie budziłby wątpliwości, gdyby go ogłoszono przed 2008 r., w którym część kobiet urodzonych w 1953 r. podejmowała decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę. Miałyby bowiem świadomość konsekwencji pobierania wcześniejszej emerytury.

2.3. TK wskazał, iż „źródłem niezgodności art. 25 ust. 1b ustawy o FUS z art. 2 Konstytucji jest to, że pewna grupa adresatów tego przepisu ustawy - kobiety urodzone w 1953 r., które przeszły na wcześniejszą emeryturę przed 1 stycznia 2013 r. - nie była świadoma mającej nastąpić w przyszłości zmiany sposobu ustalania podstawy emerytury powszechnej. Kwestią konstytucyjną jest więc to, czy ustawodawca mógł - już po podjęciu decyzji przez uprawnione do tego osoby o przejściu na wcześniejszą emeryturę - zmodyfikować system obliczania podstawy emerytury przysługującej po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego”.

Statuowana w art. 2 Konstytucji RP „[z]asada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma ustalone i ugruntowane znaczenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Oznacza konieczność zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostki. Sprowadza się ono do takiego stanowienia i stosowania prawa, aby «nie stawało się (...) swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań (...)»”. Oczywiście „[j]ednostka nie może racjonalnie oczekiwać, że system prawa pozostanie niezmienny, w tym również, że dotyczące jej zmiany nie będą dla niej niekorzystne”. Jednakże „[m]oże (...) żądać, aby wprowadzenie ewentualnych zmian (...) nie było nieuzasadnione i zaskakujące”.

Zdaniem TK, „wprowadzenie do ustawy o FUS mechanizmu potrącania kwot pobranych świadczeń z tytułu wcześniejszej emerytury przy obliczaniu podstawy emerytury powszechnej dla kobiet urodzonych w 1953 r. nastąpiło z naruszeniem wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczone, które zdecydowały się przejść na wcześniejszą emeryturę, nie miały - w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego (...) stanu prawnego - świadomości co do skutków

prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień (...). Nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia (...). Dodatkowo należy zaznaczyć, że kobiety te przez cztery lata mogły realizować swoje uprawnienia w oparciu o obowiązujący przed 2013 r. stan prawny. Natomiast zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalnych, wypłacanych kobietom urodzonym w latach 1949-1952, które przeszły na tych samych warunkach na emeryturę wcześniejszą, pozostały niezmienione”. W opinii TK, „[z] uwagi na to, że uprawnienia te z założenia miały charakter przejściowy (...) - nastąpiło niejako wzmocnienie usprawiedliwionego przekonania tych kobiet, że ustawodawca nie wycofa się z ich realizacji oraz że nie będą miały do nich zastosowania nowe uregulowania.

Zdaniem TK, należy też „odróżnić sytuację, w której uprawnienia (przywileje) zmienia się, ogranicza czy nawet odbiera na przyszłość, od sytuacji, w której «reguły gry» zmienia się w trakcie realizacji uprawnień w taki sposób, że uprzednio podjęte decyzje okazują się mieć niekorzystny wpływ na ukształtowanie kolejnych uprawnień, a ubezpieczeni nie mogli przewidzieć takiej zmiany w momencie podejmowania decyzji”.

„Ustawodawca, dokonując zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej w stosunku do kobiet urodzonych w 1953 r., naruszył zatem zasadę lojalności państwa względem obywateli (...). Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza (...) nagle wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania”.

„W konkretnych warunkach niniejszej sprawy pozostawienie okresu 6 miesięcy od uchwalenia zmiany art. 25 ust. 1b ustawy o FUS do czasu jego wejścia w życie nie miało żadnego znaczenia dla osób, które przeszły na wcześniejszą emeryturę do końca 2008 r.”. Między czerwcem, a grudniem 2012 r. kobiety te nie mogły już podjąć żadnego kroku, który przeciwdziałałby skutkom podjętej w zaufaniu do ustawodawcy decyzji.

„Nie można przyjąć argumentacji podniesionej w stanowisku Marszałka Sejmu, że zmiana wprowadzona art. 25 ust. 1b ustawy o FUS stanowiła naprawienie błędu ustawodawcy”. Prawodawca posiada „fachowy aparat i niezbędne narzędzia służące prawidłowości i realności planowania finansowego w odpowiednio długiej perspektywie czasu. Nie może zatem wykorzystywać swoich władczych kompetencji, by przerzucać na obywateli skutki swoich decyzji podejmowanych w oparciu o błędne założenia”.

2.4. TK stwierdził, że skutkiem wyroku jest „prawo wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji dla wszystkich kobiet objętych zakresem orzeczenia Trybunału. **Przepis ten otwiera drogę do sanacji konstytucyjności sytuacji prawnych, w których zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy o FUS wywołało konsekwencje zakwestionowane przez Trybunał.** Z powszechnego charakteru wyroków TK, o którym mowa w art. 190 ust. 1 Konstytucji i utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu (...), wynika, że możliwość rozstrzygnięcia sprawy z pominięciem derogowanego przepisu odnosi się zasadniczo do wszystkich spraw, w których niekonstytucyjny przepis był podstawą orzeczenia o prawach osób uprawnionych, bez względu na to, kto i w jakim trybie zwrócił się do Trybunału z odpowiednim żądaniem”.

TK zaznaczył, że „pojęcie «wznowienia postępowania», o którym mowa w art. 190 ust. 4 Konstytucji ma szersze znaczenie niż pojęcie «wznowienia» w sensie technicznym, przewidziane w odpowiednich procedurach regulowanych w ustawach i obejmuje wszelkie instrumenty proceduralne stojące do dyspozycji stron, organów i sądów, wykorzystanie których umożliwia przywrócenie stanu konstytucyjności orzeczeń”.

Dodał jednocześnie, że „przepisy dotyczące wznowienia postępowania nie uwzględniają jednak specyficznej sytuacji związanej z obowiązkiem sanacji konstytucyjności w sprawach dotyczących emerytur kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 ustawy o FUS. Pozostawiają tym samym znaczny margines dowolności organom i sądom w ocenie i rozstrzygnięciu następstw wyroku TK w konkretnych wypadkach”.

W konsekwencji - zdaniem TK - „**[w] celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie.** Trybunał pragnie jednocześnie podkreślić, że niewydanie takiej regulacji przez ustawodawcę nie zamyka drogi do wznowienia postępowania. Oznacza to również, że do czasu wydania takiej regulacji osoby uprawnione mogą występować z wnioskami o wznowienie postępowania”.

3. Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji RP orzeczenie TK o niezgodności z Konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę

do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Przepisy przewidują, że:

1) gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego została wydana decyzja (ZUS) - skargę o wznowienie wnosi się w terminie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK (art. 145a § 2 K.p.a.),

2) gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, na podstawie którego zostało wydane orzeczenie (sądu) - skargę o wznowienie wnosi się w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie orzeczenia TK (art. 407 § 2 K.p.c).

ZUS zamierza jednak do wznowienia postępowań stosować również przepis art. 146 K.p.a. przewidujący, że „[u]chylenie decyzji (...) nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło (...) pięć lat”. Zatem jeżeli kobiety urodzone w 1953 r. wystąpiły zaraz po osiągnięciu powszechnego wieku emerytalnego - czyli w 2013 r. - do ZUS o ustalenie powszechnej emerytury i w tym samym roku ZUS wydał decyzję, to nie będą już mogły domagać się skutecznie wznowienia postępowania, ponieważ 5 lat minęło w 2018 r. Trudno przewidzieć reakcję sądów na odmowne decyzje ZUS w takich przypadkach. W celu zapobieżenia ponownemu naruszeniu zasady lojalności organów władzy publicznej wobec jednostek, należy wprowadzić przepis wyłączający stosowanie art. 146 K.p.a. i jego odpowiedników, w przypadkach, gdy wznowienie postępowania następuje w terminie określonym w art. 145a § 2 K.p.a. lub jego odpowiednikach.

Ponadto, w związku charakterem pytań prawnych sądów do Trybunału Konstytucyjnego i wyroków będących reakcją na te pytania, wykonywany wyrok TK dotyczył jedynie konkretnej sytuacji prawnej: kobiety urodzonej w 1953 r., która przeszła na wcześniejszą emeryturę na podstawie art. 46 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Tymczasem zakwestionowany przez TK niekonstytucyjny mechanizm z art. 25 ust. 1b zastosowano do wszystkich osób, które przechodziły na emeryturę wcześniejszą na podstawie art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela. Osoby te, przechodząc na wcześniejszą emeryturę nie wiedziały, że kwoty wcześniej pobranych świadczeń pomniejszą podstawę emerytury wyliczonej na podstawie art. 24, a jednocześnie

nie miały możliwości przejścia na emeryturę, o której mowa w tym przepisie, przed wejściem w życie art. 25 ust. 1b.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.