



Warszawa, 25-03-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

III.7060.92.2024.AI

Pani

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Minister Rodziny, Pracy

i Polityki Społecznej

ePUAP

Szanowna Pani Minister,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące regulacji art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1251 ze zm. – zwana dalej – ustawą emerytalną) w odniesieniu do emerytów z innych roczników niż objętych skutkami wyroku Trybunału Konstytucyjnego dnia 6 marca 2019 r. (sygn. P 20/16), rocznik emerytów (kobiet) urodzonych w 1953.

Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu, z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich, pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie uznał, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 21 marca 2019 r. pod pozycją 539.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę częściową lub emeryturę na podstawie przepisów art. 46, 50, 50a, 50e, 184 ustawy emerytalnej 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. Rozwiązanie tzw. pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o kwoty dotychczas pobranych emerytur wprowadzono z dniem 1 stycznia 2013 r. na mocy ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 637).

Rzecznik Praw Obywatelskich był adresatem licznych skarg dotyczących zmiany z dniem 1 stycznia 2013 r. zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę. Wówczas autorkami większości skarg były kobiety rocznika 1953. Kwestię regulacji art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował w szeregu działaniach o charakterze generalnym: wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej¹; wystąpienie do Prezesa ZUS²; wystąpienie do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny³; wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowiek, Praworządności i Petycji⁴; wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji⁵. W wystąpieniach tych Rzecznik podkreślał, że w odniesieniu do kobiet z rocznika 1953 mamy do czynienia z brakiem należytej realizacji uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. Zostały one narażone na prawne skutki, których nie mogły przewidzieć w momencie podejmowania decyzji o

¹ pismo z dnia 6 marca 2013 r., RPO-723180-III-13/AJ

² pismo z dnia 4 lutego 2016 r., III.7060.879.2015

³ pismo z dnia 4 lutego 2016 r., III.7060.370.2014

⁴ pismo z dnia 11 lipca 2016 r., III.7060.370.2014

⁵ pismo z dnia 7 lutego 2018 r. III.7060.370.2014

skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury. Rzecznik wskazywał jednocześnie, że rozważania te może odnieść również do innych grup ubezpieczonych (innych roczników) znajdujących się w analogicznej sytuacji.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (P 20/16) jest tzw. wyrokiem zakresowym, na co wskazuje użycie zwrotu „w zakresie, w jakim dotyczy”. Trybunał Konstytucyjny oceniając skutki rozstrzygnięcia wskazał, że stwierdza 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 emerytalnej. Ocena konstytucyjności art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej mogła być dokonana przez Trybunał jedynie w takim zakresie, jaki został określony w pytaniu prawnym oraz w odniesieniu do sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności. Przedmiotem oceny Trybunału w tej sprawie był wyłącznie sam fakt posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem potrącenia w odniesieniu do konkretnej grupy osób ubezpieczonych.

Realizacja wyroku Trybunał Konstytucyjny z dnia 6 marca 2019 r. (P 20/16) napotykała na wiele trudności.

W dniu 19 czerwca 2020 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1222)) mającą na celu realizację wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa swym zakresem obejmuje ubezpieczonego urodzonego w 1953 r. zarówno kobietę jak i mężczyznę pod warunkiem, że prawo do emerytury przed osiągnięciem wieku emerytalnego (emerytury wcześniejszej) ma ustalone na podstawie wniosku złożonego przed dniem 1 stycznia 2013 r. Zakresem regulacją objęto również inne emerytury wcześniejsze, nie tylko tą z art. 46 w związku z art. 29 ustawy emerytalnej. Ustawą dodano do ustawy emerytalnej: - art. 194i dotyczący ubezpieczonych składających wnioski o emeryturę powszechną po raz pierwszy po wejściu w życie ustawy zmieniającej oraz - art. 194j dotyczący ubezpieczonych, którzy na wniosek o przyznanie emerytury powszechnej otrzymali decyzję przyznającą tą emeryturę przed wejściem w życie ustawy zmieniającej oraz dla członków rodziny uprawnionych do renty rodzinnej po takim ubezpieczonym. Ustawę uchwalono po rozpoznaniu łącznie projektów senackiego i rządowego, przy czym senacki projekt zawierał szerszy zakres podmiotowy, nie ograniczał skutków wyroku jedynie do rocznika 1953.

Należy w tym miejscu podkreślić, że ustawa realizująca wyrok P 20/16 objęła również mężczyzn rocznika 1953, którzy nie byli wprost objęci zakresem wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował problem realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego m.in. przedstawiając opinię do senackiego projektu ustawy⁶; kierując wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów⁷ oraz do Marszałka Senatu⁸; przedstawiając opinie zarówno do kolejnego senackiego projektu⁹ oraz projektu rządowego¹⁰; zwracając się do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP¹¹ o podjęcie prac legislacyjnych dotyczących senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (druk sejmowy 283). W opinii do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Rzecznik wskazał m.in., że projekt ogranicza krąg ubezpieczonych do tych urodzonych jedynie w 1953 r., w odróżnieniu od senackiego projektu ustawy, który odnosił się również do innych roczników emerytów, którzy nabyli i realizowali prawa do emerytury w niższym wieku emerytalnym przed omawianą nowelizacją (w istocie przed 1 stycznia 2013 r., choć w projekcie senackim wskazano datę publikacji ustawy nowelizującej 6 czerwca 2012 r.), a prawo do emerytury powszechnej powstało po 2012 r.

Rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (P 20/16), odwołujące się do wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa można odnieść również do ubezpieczonych z innych roczników, którzy przed 1 stycznia 2013 r. decydowali się na

⁶ pismo z dnia 10 czerwca 2019 r., III.7060.419.2019

⁷ pismo z dnia 7 października 2019 r., III.7060.796.2016

⁸ pismo z dnia 18 listopada 2019 r., III.7060.796.2016

⁹ pismo z dnia 6 grudnia 2019 r. III.7060.419.2019

¹⁰ pismo z dnia 20 grudnia 2019 r. III.7060.993.2019

¹¹ pismo z dnia 1 czerwca 2020 r. III.7060.796.2016

wcześniejszą emeryturę ufając, że państwo nie zmieni reguł wypłaty powszechnego świadczenia emerytalnego. Również Ci ubezpieczeni nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego, będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Rozpoczęcie realizacji prawa do wcześniejszej emerytury, która bezpośrednio wpływa na wysokość emerytury powszechnej - w oparciu o zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa - stanowi podstawę uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób niekorzystny "reguł gry" w stosunku do osób korzystających ze swoich uprawnień na zasadach wskazanych w ustawie. Tymczasem reguły te zostały zmodyfikowane, nie dając ich adresatom możliwości stosownej reakcji. Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyklucza możliwość formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłe wycofywanie się państwa ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania. Stanowi to bowiem niedopuszczalne nadużywanie pozycji przez organy władzy względem obywateli. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której obywatel, układając swoje interesy, podejmuje decyzje dotyczące długiej perspektywy czasu i przewiduje ich konsekwencje na podstawie obowiązującego stanu prawnego. Zmiana tego stanu oznacza wówczas zaskoczenie, którego w danych okolicznościach obywatel nie mógł przewidzieć, a tym samym dostosować się do nowej sytuacji w sposób, który nie wyrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień.

W ostatnim orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazał, że w takiej samej sytuacji prawnej jak kobiety urodzone w 1953 r. są mężczyźni urodzeni w latach 1949-1953 i mający prawo do emerytury nauczycielskiej. „(...) Jakkolwiek wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16, odnosi się wprost wyłącznie do kobiet urodzonych w 1953 r., to wynikający z tego orzeczenia standard konstytucyjny w zakresie wykładni art. 2 Konstytucji RP w kontekście ingerencji prawodawcy w uzasadnione prawnie oczekiwania osób pobierających emerytury w wieku obniżonym co do zasad kształtowania wysokości ich świadczeń po uzyskaniu prawa do emerytury w wieku powszechnym, ma zastosowanie także do mężczyzny, który - jak podkreślił Sąd Najwyższy - nabył abstrakcyjnie prawo do emerytury w wieku powszechnym dopiero w marcu 2017 r. a w chwili przejścia na emeryturę w wieku obniżonym nie mógł spodziewać się tego, że decyzja ta spowoduje obniżenie świadczenia powszechnego. Biorąc pod uwagę powyższe poglądy prawne, należało uznać zarzut skargi kasacyjnej naruszenia art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej za uzasadniony, gdyż Sąd Apelacyjny nie uwzględnił, że skarżący skorzystał z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, (...) którą to emeryturę pobierał od dnia 9 czerwca 2008 r.

Sytuacja prawna skarżącego była więc analogiczna, jak kobiet urodzonych w 1953 r. i powinna mieć do niego odpowiednie zastosowanie wykładnia zaprezentowana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r., P 20/16. (...)” (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2022 r., III USKP 98/21 oraz wyrok z dnia 6 maja 2021 r., III USKP 52/21).

W poprzedniej kadencji Sejmu RP trwały prace nad inicjatywą senacką dotyczącą zmiany ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, której celem miało być przywrócenie emerytom urodzonym także w innym roku niż 1953 pełnej podstawy obliczenia emerytury pomniejszonej o kwoty pobranych tzw. emerytur wcześniejszych (druk 647). Proponowana zmiana polegała na wprowadzeniu możliwości obliczenia emerytury według nowych zasad bez pomniejszania podstawy obliczenia emerytury o sumę kwot pobranych emerytur wcześniejszych, o ile wnioski o emeryturę wcześniejszą został złożony przed 1 stycznia 2013 r., a prawo do emerytury powszechnej (o której mowa w art. 24 ustawy emerytalnej) powstało po 2012 r. Projekt szczegółowo określał zasady i terminy wypłaty przeliczonej emerytury.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał się do Przewodniczącej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP z prośbą o podjęcie dalszych prac legislacyjnych nad senackim projektem ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych¹².

Zgodnie z zasadą dyskontynuacji prace nad tym projektem w obecnej kadencji Sejmu nie mogły być kontynuowane.

W tej sytuacji, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

¹² pismo z dnia 16 marca 2023 r. III.7060.147.2023

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/