



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 7 lutego 2018 r.

Adam Bodnar

III.7060.370.2014.AJ

**Pan
Robert Mamątow
Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
Senat RP**

Uprzejmie informuję Pana Przewodniczącego, że w dalszym ciągu wpływają do mnie liczne skargi dotyczące zmiany z dniem 1 stycznia 2013 r. zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej przyznawanej osobom urodzonym po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę. Autorkami większości skarg są kobiety rocznika 1953.

Przypomnę zatem, że w świetle przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 ze zm. zwana dalej – „ustawą emerytalną”) istnieje możliwość kilkakrotnego nabywania prawa do emerytury, a osiągnięcie powszechnego wieku emerytalnego jest traktowane jako ziszczenie się innego ryzyka ubezpieczeniowego i skutkuje nabyciem prawa do innego rodzaju emerytury. Pogląd ten jest ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie poprzednio, jak i obecnie obowiązujących przepisów. Zatem osoba, która pobiera emeryturę przyznaną przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego może po jego osiągnięciu, wystąpić o emeryturę powszechną (art. 24 ustawy emerytalnej). Dla osoby urodzonej po 31 grudnia 1948 r. emerytura ta jest wyliczana przez podzielenie podstawy obliczenia emerytury przez średnie dalsze trwanie życia (art. 26 ustawy emerytalnej). Wysokość tzw. nowej emerytury w niektórych przypadkach jest korzystniejsza od dotychczas pobieranej emerytury.

Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszły w życie kwestionowane przez skarżące przepisy ustawy 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), które przewidują pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury powszechnej o kwoty wcześniej pobranych emerytur, przyznanych przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego. Zgodnie bowiem dodanym z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 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.

W poprzednio kierowanym do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji piśmie z dnia 11 lipca 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął pozytywne stanowisko w sprawie petycji P 9-29/16, dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej prowadzącej do zmiany zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej osób urodzonych po 1948 r., które wcześniej pobierały wcześniejszą emeryturę. W piśmie tym szczegółowo przedstawiono działania Rzecznika Praw Obywatelskich podejmowane w przedmiotowej sprawie.

W przekonaniu Rzecznika 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 skorzystaniu z prawa do wcześniejszej emerytury. Rozważania te może odnieść również do innych grup ubezpieczonych znajdujących się w analogicznej sytuacji, ale również do tych, którzy prawo do emerytury powszechnej nabyli przed wejściem w życie kwestionowanej nowelizacji (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2015 r., P 11/14).

W tym miejscu należy wskazać, że w stosunku do tej ostatniej grupy ubezpieczonych orzecznictwie Sądu Najwyższego kształtuje się negatywna linia orzecznicza. W uchwale z dnia 19 października 2017 r., III UZP 2017, Sąd Najwyższy uznał, że ochronie konstytucyjnej podlega nabyte niezrealizowane prawo do emerytury (obejmujące warunki nabycia tego prawa: wiek, staż itp.) od momentu jego nabycia z mocy prawa, natomiast prawo do emerytury w określonej wysokości powstaje dopiero w momencie ustalenia tej wysokości w związku ze złożeniem przez osobę uprawnioną stosownego wniosku (prawo nabyte realizowane). Do urzeczywistnienia i konkretyzacji prawa i/lub wysokości emerytury wymagany jest wniosek zainteresowanego, o którym mowa w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej, niezbędny do ustalenia prawa do świadczeń określonych w ustawie. Świadczenia te wypłaca się bowiem, poczynając od dnia powstania prawa do wnioskowanego świadczenia, jednak nie wcześniej niż od miesiąca, w którym zgłoszono wniosek lub wydano decyzję z urzędu (art. 129 ust. 1 ustawy). Taki stan rzeczy oznacza, że

wprawdzie prawo do emerytury powstaje z mocy prawa z dniem spełnienia wszystkich przesłanek wymaganych do jego nabycia, ale niezbędne jest także potwierdzenie tego prawa w celu uruchomienia wypłaty ustalonego świadczenia w określonej wysokości, które wymaga złożenia stosownego wniosku i jego rozpoznania w stanie prawnym adekwatnym dla jego oceny. Dopiero rozpoczęcie wypłaty świadczeń wywołuje problem konieczności ochrony ich ekonomicznej wartości. Inaczej rzecz ujmując, bez złożenia wymaganego wniosku o ustalenie, tj. potwierdzenie przesłanek nabycia prawa do emerytury, nie zostanie ono urzeczywistnione jako świadczenie przysługujące w określonej wysokości od konkretnie oznaczonego miesiąca. Oznacza to, że wniosek emerytalny, o którym mowa w art. 116 ust. 1 ustawy emerytalnej, stanowi warunek sine qua non dopełnienia, urzeczywistnienia i konkretyzacji przysługującego z mocy prawa do emerytury. Rozpoznanie wniosku o ustalenie prawa do emerytury wymaga potwierdzenia tego prawa oraz jego wysokości według stanu prawnego obowiązującego, tj. aktualnego w dacie złożenia wniosku, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Inaczej rzecz ujmując, prawem nabytym jest prawo do emerytury po spełnieniu warunków ustawowych (art. 100 ustawy emerytalnej), a nie prawo do emerytury w określonej wysokości, która może być wyliczona dopiero wówczas, gdy ubezpieczony złoży wniosek o wypłatę tego świadczenia.

W ramach dalszych działań Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: „Czy przepis art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w roku 1953, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do tzw. emerytury wcześniejszej na podstawie przepisów art. 46 i 50 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS, jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?” (P 20/16) – pisma z dnia 23 listopada 2016 r. oraz z dnia 23 grudnia 2017 r. (III.7060.796.2016).

Prokurator Generalny w stanowisku do złożonego wniosku przedstawionym w piśmie z dnia 3 października 2017 r. wskazał, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim ma zastosowanie do kobiet urodzonych w 1953 r., które przed dniem 6 czerwca 2012 r. – na podstawie art. 46 tej ustawy- nabyły prawo do wcześniejszej emerytury, w której mowa w art. 29 tej ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 oraz jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Komisja ustawodawcza Sejmu RP na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2017 r. nie podzieliła zastrzeżeń dotyczących art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej i w stanowisku do pytania prawnego P 20/16 uznała, że przepis ten jest zgodny z zasadą zaufania obywatela do państwa o stanowionego przez nie prawa oraz zasadą bezpieczeństwa prawnego

wywodzonymi z art. 2 konstytucji, a także jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Należy zatem wnosić, że takie stanowisko zostanie przedstawione Trybunałowi Konstytucyjnemu.

Obecnie oczekuję na wyznaczenie terminu posiedzenia przez Trybunał.

Omawiana kwestia budzi nadal kontrowersje, a problem pozostaje nierozwiązany, co odzwierciedlają w szczególności rozbieżne stanowiska uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego P 20/16.

Zatem optymalnym rozwiązaniem byłoby podjęcie stosownej inicjatywy ustawodawczej na forum Komisji Praworządności, Praw Człowiek i Petycji Senatu RP.

Działając na podstawie na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2016 r. poz. 938) uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o rozważenie możliwości ponownego podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

[Adam Bodnar]