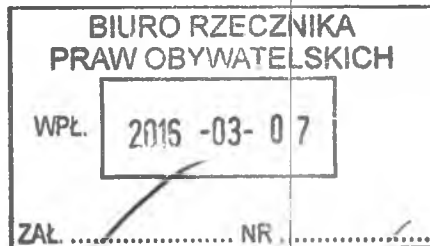


Warszawa, dnia 4 marca 2016 r.

992700/611/266/2016-SEN-6110/KT



**Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
Aleja Solidarności 77
00-090 Warszawa**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na Pana wystąpienie z dnia 4 lutego 2015 r. (znak: III. 7060.879.2015.AJ) w sprawie wykładni obowiązujących od dnia 1 stycznia 2013 r. zasad ustalania wysokości emerytury powszechnej dla osób urodzonych po 31 grudnia 1948 r., które pobierały dotychczas tzw. wcześniejszą emeryturę - po uzgodnieniu stanowiska z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej - uprzejmie wyjaśniam.

Stosowana przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych wykładnia przepisów w zakresie ustalania wysokości emerytury z zastosowaniem art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z FUS (dalej ustawa emerytalna) zakłada, że powołany przepis ma zastosowanie do wszystkich osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które prawo do kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego realizowały po dniu 31 grudnia 2012 r.

Powyższy przepis stosowany jest zatem nie tylko do osób, które powszechny wiek emerytalny osiągnęły po dniu 31 grudnia 2012 r., ale również do osób, które wiek ten osiągnęły przed dniem 1 stycznia 2013 r., lecz wnioski o przyznanie emerytury zgłosiły po dniu 31 grudnia 2012 r. – mimo, że mogły uczynić to wcześniej.

Wykładnia ta jest zgodna z wykładnią prezentowaną wielokrotnie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, m. in., w odpowiedziach na interpelacje poselskie kierowane do Ministerstwa – przykładowo wymienić można odpowiedzi dotyczące: interpelacji nr 32286, interpelacji nr 25774, interpelacji nr 18905.

Przedstawiony w wystąpieniu problem dotyczy w praktyce kobiet urodzonych w latach 1949-1952, które - posiadając uprawnienia do emerytury wcześniejszej - mogły nabyć prawo do emerytury z tytułu ukończenia powszechnego wieku emerytalnego, o której mowa w art. 24 ustawy emerytalnej przed dniem wejścia w życie art. 25 ust. 1b tej ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Stanowisko zaprezentowane w Pana wystąpieniu z dnia 4 lutego 2016 r. opiera się na wykładni art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej i założeniu, że to data nabycia prawa do emerytury (osiągnięcie wieku emerytalnego), a nie data złożenia wniosku o emeryturę określa według jakich przepisów (jakiego stanu prawnego) powinna zostać wyliczona wysokość świadczenia.

Z powyżej powołanego przepisu art. 100 ust. 1 ustawy emerytalnej wynika, że - co do zasady - prawo do świadczeń określonych w ustawie powstaje z dniem spełnienia wszystkich warunków wymaganych do nabycia tego prawa. W ocenie Zakładu właściwa wykładnia tego przepisu wymaga precyzyjnego ustalenia treści prawa do emerytury, nabytej z mocy prawa z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego.

W doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych wyróżnia się dwa rozumienia powyższego przepisu w kontekście nabycia prawa do emerytury. Zgodnie z pierwszym poglądem osiągnięcie wieku emerytalnego powoduje nabycie prawa do emerytury *in abstracto*. Dopiero jednak decyzja administracyjna, która stwierdza istnienie tego prawa oraz ustala wysokość świadczenia, powoduje nabycie prawa *in concreto*. Inny pogląd doktryny zakłada nabycie prawa do emerytury, które następnie zostaje zrealizowane poprzez wniosek uprawnionego, jako osoby zainteresowanej jego wypłatą (zob. Emerytury i renty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Emerytury pomostowe. Komentarz pod red. Beaty Gudowskiej i Krzysztofa Ślebzaka, Warszawa 2013, s. 630). Należy więc wyraźnie rozróżnić nabycie prawa do emerytury *in abstracto* od nabycia prawa do emerytury w konkretnej wysokości (*in concreto*).

Za takim rozróżnieniem przemawia treść art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej, zgodnie z którym podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175 oraz kwota środków zewidencjonowanych na subkoncie. Koresponduje to z ustawową definicją pojęcia „emeryta”, zawartą w art. 4 pkt 1 ustawy emerytalnej - jako osoby mającej ustalone prawo do emerytury (w tym do emerytury częściowej).

Podkreślić należy, że prawem ubezpieczonego jest wybór dnia złożenia wniosku o emeryturę. Mimo spełnienia warunków niezbędnych do nabycia prawa do emerytury nie dochodzi jeszcze do nabycia świadczenia w określonej wysokości. Do czasu złożenia wniosku nie jest ona jeszcze ustalona, a parametry mające wpływ na jej wysokość zmieniają się (kwota składek z uwzględnieniem waloryzacji, średnie dalsze trwanie życia). Dopiero wniosek ubezpieczonego powoduje powstanie ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej nabycia prawa do świadczenia w określonej wysokości, w odniesieniu do stanu z dnia złożenia wniosku. Decyzja ZUS, która potwierdza (ustala) istnienie prawa do emerytury, jednocześnie konstytuuje prawo podmiotowe do pobierania jej w określonej wysokości (nabycie *in concreto*).

Przeciwny pogląd, zgodnie z którym ubezpieczony nabywa prawo do emerytury w określonej wysokości w oparciu o ustawowy wiek emerytalny, a nie dzień złożenia wniosku, rodzi problemy w sytuacji, gdy ubezpieczony opóźnia moment przejścia na emeryturę i kontynuuje zatrudnienie odprowadzając składki emerytalne. Jednak nawet w takim ujęciu, decyzja ustalająca prawo do emerytury w określonej wysokości dla osoby, która złoży wniosek o emeryturę w wieku późniejszym niż ustawowy wiek emerytalny, musiałaby mieć element konstytutywny, co do ustalania wysokości świadczenia. Mając na uwadze powyższe, należy zatem przyjąć wykładnię, że poprzez nabycie prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego (*in abstracto*), nie dochodzi jeszcze do nabycia świadczenia w określonej wysokości.

W świetle powyższych wyjaśnień, w ocenie Zakładu stanowisko Pana Rzecznika - zgodnie z którym data nabycia prawa do emerytury (in abstracto) determinuje to, według jakich przepisów powinna zostać wyliczona jej wysokość - nie jest uzasadnione.

Z faktu nabycia prawa do emerytury wynika, że ustawodawca nie może pozbawić lub ograniczyć prawa do tego świadczenia za pomocą przepisów późniejszych (zasada niedziałania prawa wstecz, zasada ochrony praw nabytych). Jednak inną kategorią są warunki nabycia prawa do świadczenia, a inną sposób wyliczania jego wysokości. Do czasu określenia wysokości świadczenia w decyzji ZUS, nie można mówić o nabyciu prawa do emerytury w określonej wysokości. Ubezpieczony ma jedynie ekspektatywę (pozostaje w oczekiwaniu), że wysokość tego świadczenia będzie określona na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów. Dopiero poprzez złożenie wniosku o emeryturę, a przed wydaniem decyzji przez ZUS, ekspektatywa ta staje się maksymalnie ukształtowana, co oznacza, że podlega ochronie konstytucyjnej. Na skutek decyzji ZUS przekształca się ona w prawo do emerytury w określonej wysokości.

Należy również zwrócić uwagę na pogląd wyrażony w cytowanym uprzednio Komentarzu, iż generalną zasadą jest, że wniosek o świadczenie emerytalno-rentowe podlega rozpoznaniu według stanu prawnego obowiązującego w dacie złożenia tego wniosku (s. 635). Oznacza to, że datę wniosku o emeryturę należy traktować jako wskazanie stanu prawnego, według którego ma on zostać rozpoznany. Należy wspomnieć, że również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 września 2005 r. (sygn. I UK 354/04) uznał, że wnioski o świadczenia emerytalno-rentowe podlegają rozpoznaniu według stanu prawnego obowiązującego w dacie ich złożenia, chyba że z regulacji szczególnych lub intertemporalnych wynika, że mogą być stosowane inne zasady. Ubezpieczony, który z powodu własnego zaniechania nie składa wniosku pod rządami starego prawa, mimo że miał taką możliwość, ponosi konsekwencje takiego działania w postaci zastosowania wobec niego nowych przepisów.

Należy także przypomnieć, że ustawa wprowadzająca do ustawy emerytalnej przepis art. 25 ust. 1b została ogłoszona w dniu 6 czerwca 2012 r. i weszła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Termin *vacatio legis* umożliwił osobom zainteresowanym zapoznanie się z nowymi przepisami oraz oceną ich skutków dla własnej sytuacji prawnej. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. K 1/14), ubezpieczony musi liczyć się z tym, że negatywne warunki funkcjonowania systemu emerytalnego, związane z recesją gospodarczą oraz zmniejszeniem się wpływów ze składek ubezpieczeniowych, mogą wymuszać zastosowanie rozwiązań zmieniających obowiązujące regulacje na niekorzyść.

Należy ponadto wskazać, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w cytowanym wyżej wyroku, że realizując obowiązek zawarty w art. 67 Konstytucji, ustawodawca nie może naruszyć istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Stanowi ją ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka ubezpieczeniowego, powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się. Trybunał przypomniał, że Konstytucja nie przesądza o tym, w jaki sposób ustawodawca ma zagwarantować obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego. Realizując to zadanie, ustawodawca dysponuje znaczną swobodą. Związany jest jednak istotą prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego.

W odniesieniu do kobiet pobierających wcześniejsze emerytury zrealizowany został konstytucyjny obowiązek ochrony przed całkowitą lub częściową utratą możliwości samodzielnego utrzymania się. W porównaniu z innymi grupami osób objętych nowym systemem emerytalnym - kobiety z roczników 1949-1953 uzyskały możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym 55 lat.

Po drugie, uzyskały możliwość korzystnego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, na którą wpływ miały:

- podstawa wymiaru składek w okresie kolejnych 10 lat lub 20 lat dowolnie wybranych przez osobę zainteresowaną;
- 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 (art. 53 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej), ustalana niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek.

Wysokość emerytury ww. osób była zatem tylko pośrednio powiązana z wysokością odprowadzanych składek, na dodatek tylko w najkorzystniejszym, a nie w całym okresie ubezpieczenia. Istotna część świadczenia wynika z parametrów niezwiązanych z kwotami odprowadzonych przez ubezpieczonego składek (część socjalna emerytury oraz okresy nieskładkowe). Ponadto w podstawie wymiaru emerytury są uwzględniane kwoty, od których nie opłaca się składek (art. 15 ust. 3 ustawy emerytalnej).

Trzecim przywilejem była możliwość nabycia kolejnej emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Oznaczało to, że beneficjentki mogły powrócić do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożyły wniosek o przyznanie takiej emerytury.

Zasadne jest zatem stwierdzenie, że prawo do nabycia kolejnej emerytury przez kobiety z uprawnionych roczników, wykracza poza zakres gwarancji z art. 67 Konstytucji, bowiem ziszczenie ryzyka emerytalnego miało już uprzednio miejsce, co oznacza, iż prawo do kolejnej emerytury nie stanowi istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. W tym wypadku margines swobody ustawodawcy, który decyduje się na zmianę jego treści, może być większy - co w szczególności dotyczy wprowadzenia modyfikacji sposobu wyliczania tego świadczenia poprzez zastosowanie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej.

Brak tego przepisu sprawiłby, że wcześniejsze emerytki korzystałyby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego i mimo pobierania świadczenia ze starego systemu stałyby się beneficjentkami opóźnienia daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wartość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na stałość parametru zewidencjonowanych składek, niepomniejszonych o wypłacone emerytury wcześniejsze i zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałby zatem paradoks, że im dłużej pobierana byłaby wcześniejsza emerytura, tym wyższa byłaby wysokość emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego.

Jest to sprzeczne z fundamentalną, ubezpieczeniową zasadą powiązania wysokości świadczenia z wysokością odprowadzonych składek. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 4 listopada 2015 r., występowanie ekonomicznej zależności między opłacaniem składki na ubezpieczenie a wysokością świadczenia przysługującego w

związku z zaistnieniem ryzyka ubezpieczeniowego jest jednym z elementów ubezpieczeń społecznych, w tym także systemu emerytalnego. Takie uprzywilejowanie narusza także konstytucyjną zasadę równości, mającą zastosowanie wobec ubezpieczonych objętych systemem zdefiniowanej składki. Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny aprobuje rozwiązania zmierzające do ujednoczenia prawa do emerytury dla wszystkich ubezpieczonych w świetle wartości konstytucyjnych, zwłaszcza równości i sprawiedliwości społecznej (wyrok z dnia 3 marca 2011 r., sygn. K 23/09).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej powinien mieć zastosowanie do wszystkich osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które wniosek o przyznanie emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego zgłosiły po dniu 31 grudnia 2012 r., mimo że mogły uczynić to wcześniej

2
Dziękuję
z up. Prezesa Zakładu
CZŁONEK ZARZĄDU
Elzbieta Łopacińska