



Warszawa, 25-02-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

III.7060.192.2025.AI

Pan
Robert Mamątow
Przewodniczący
Komisji Petycji
Senat RP
ePUAP

Szanowny Panie Przewodniczący,

pragnę przedstawić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie petycji P 11-06/23 - postulującej „podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631 ze zm.- zwana dalej - ustawą emerytalną), w celu wprowadzenia przepisu o niestosowaniu art. 25 ust. 1b wobec wszystkich ubezpieczonych, bez względu na rok urodzenia, którzy przeszli na wcześniejsze emerytury przed 1 stycznia 2013 r.”

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).

Kwestię regulacji art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował w szeregu działaniach o charakterze generalnym (wystąpienie do Ministra Pracy i Polityki Społecznej - pismo z dnia 6 marca 2013 r., RPO-723180-III13/AJ; wystąpienie do Prezesa ZUS - pismo z dnia 4 lutego 2016 r., III.7060.879.2015; wystąpienie do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny - pismo z dnia 4 lutego 2016 r., III.7060.370.2014; wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowiek, Praworządności i Petycji - pismo z dnia 11 lipca 2016 r., III.7060.370.2014; wystąpienie do Przewodniczącego Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji - pismo z dnia 7 lutego 2018 r. znak: III.7060.370.2014).

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 RP. Wyrok został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z dnia 21 marca 2019 r. pod pozycją 539.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2019 r. (P 20/16) jest tzw. wyrokiem zakresowym. Realizacja wyroku Trybunału napotykała na wiele trudności. Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował kwestie realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego m.in. przedstawiając opinię w piśmie z dnia 10 czerwca 2019 r., III.7060.419.2019, do senackiego projektu ustawy stanowiącej realizację wyroku (poprzednia kadencja), kierując wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów pismem z dnia 7 października 2019 r., III.7060.796.2016, oraz do Marszałka Senatu pismem z dnia 18 listopada 2019 r., III.7060.796.2016, przedstawiając opinie zarówno do senackiego (pismo z dnia 6 grudnia 2019 r. III.7060.419.2019) oraz rządowego projektu (pismo z dnia 20 grudnia 2019 r. III.7060.993.2019) zwracając się do Przewodniczącej Sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP (pismo z dnia 1 czerwca 2020 r. III.7060.796.2016) o pilne 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 1 stycznia 2013 r.

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 objęła 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. **Ustawa realizująca wyrok o sygn. P 20/16 objęła również mężczyzn z rocznika 1953, którzy nie byli wprost objęci zakresem wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Ustawą realizującą nie objęto emerytów z innych roczników, do których również można odnieść rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku o sygn. P 20/16, choć nie byli objęci wprost sentencją wyroku.**

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 wyłączenie stosowania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w odniesieniu do emerytów urodzonych w innych latach niż 1953 (druk sejmowy 647, druk senacki 160). 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 zostały złożone przed 1 stycznia 2013 r., a prawo do emerytury powszechnej (o której mowa w art. 24 ustawy

emerytalnej) powstało po 1 stycznia 2013 r. Projekt szczegółowo określał zasady i terminy wypłaty przeliczonej emerytury. Projekt senacki odnosił się zatem do innych roczników pod warunkiem złożenia wniosku do emeryturę wcześniejszą i emerytur powszechną w określonym czasie.

Pismem z dnia 16 marca 2023 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił 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 Społecznych (druk 647). Rzecznik Praw Obywatelskich nie uzyskał odpowiedzi w sprawie.

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

W związku z powyższym pismem z dnia 25 marca 2024 r. III.7060.92.2024 Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowej sprawie.

W wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że rozważania Trybunału Konstytucyjnego zawarte w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 marca 2019 r. (sygn. akt 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. zdecydowali się na 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 wywrze negatywnych konsekwencji w sferze jego uprawnień.

Jednocześnie w tym czasie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 czerwca 2024 r. (sygn. akt SK 140/20) uznał, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał uznał, że w rozpoznawanej sprawie doszło do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ubezpieczeni, którzy zdecydowali się na korzystanie z wcześniejszej emerytury, nie mieli – w momencie podejmowania tej decyzji na podstawie obowiązującego wówczas stanu prawnego – świadomości co do skutków prawnych, jakie może ona wywoływać w sferze ich przyszłych uprawnień z tytułu emerytury powszechnej. W szczególności nie mogli przewidzieć, że przejście na emeryturę jeszcze przed osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego będzie wiązało się z pomniejszeniem zgromadzonego kapitału o pobrane świadczenia. Nie spodziewali się, że wypłacanie świadczeń emerytalnych wpłynie na sposób ustalania wysokości świadczenia w ramach emerytury powszechnej. Z takimi konsekwencjami mogły liczyć się osoby, które decydowały się na skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury po ogłoszeniu ustawy nowelizującej. Dopiero od tego momentu osoby ubezpieczone mogły zapoznać się z nowymi regulacjami. Z tej przyczyny zasadne było ograniczenie zakresowe powyższej niezgodności do osób, które skorzystały z prawa do wymienionych świadczeń przed 6 czerwca 2012 r., tj. przed dniem ogłoszenia ustawy wprowadzającej. Jednocześnie nie było zasadne ograniczenie orzekania do osób urodzonych w określonym roczniku albo też nabywających świadczenie z którejkolwiek podstawy wymienionej w zaskarżonym przepisie. Takie rozstrzygnięcie spowodowałoby powstanie stanu wtórnej niekonstytucyjności i pogłębiło sytuację nierówności, wytworzoną już przez wydanie wyroku z 6 marca 2019 r. w sprawie o sygn. P 20/16.

Trybunał wskazał, że skutkiem wyroku jest możliwość wznowienia postępowania z mocy art. 190 ust. 4 Konstytucji. Trybunał podkreślił, że w celu zagwarantowania jednolitych zasad zwrotu świadczeń należnych uprawnionym

ustawodawca powinien wprowadzić odpowiednie regulacje w tym zakresie. Do czasu wprowadzenia ujednoczonych przepisów pozwalających dochodzenie praw, na zasadzie analogicznej do osób objętych wyrokiem o sygn. P 20/16, osoby zyskujące uprawnienia w następstwie niniejszego wyroku mogą, w ocenie Trybunału, występować z wnioskami o wznowienie postępowania na zasadach ogólnych.

W związku wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2024 r. (sygn. SK 140/20) Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 27 czerwca 2024 r. zwrócił się do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, podnosząc również kwestię braku odpowiedzi na omówione wyżej wystąpienie generalne z dnia 25 marca 2024 r. Rzecznik ponownie zwrócił się z prośbą o przedstawienie stanowiska w sprawie możliwości podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi z dnia 14 listopada 2024 r. wskazano, że Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – bez względu na ocenę trafności argumentacji konstytucyjnej podniesionej w przywołanej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny – postrzega poruszone zagadnienie nie tyle w perspektywie wykonania rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, co w kategoriach rozwiązania problemu określonej grupy emerytów, których świadczenia zostały ukształtowane w niekorzystny sposób w związku z przejściem przez nich na wcześniejszą emeryturę. W ocenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zagadnienie to jest doniosłe i wymaga adekwatnego do swojej wagi rozwiązania. Z drugiej strony podniesiono, że zniesienie mechanizmu potrącania wynikającego z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej wobec ubezpieczonych z roczników innych niż 1953, skutkowałoby tym, 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, niepominiętych o wypłacone emerytury wcześniejsze, oraz zmniejszanie się parametru statystycznego okresu dalszego trwania życia. Powstałaby 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.

Jednocześnie wskazano, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwają prace analityczne o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym, mające określić sposób rozwiązania tej kwestii. Minister Rodziny, Pracy i Polityki

Spółecznej współdziała w tym zakresie z Ministrem Finansów oraz Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Zobowiązano się do przekazania informacji o podjętych działaniach legislacyjnych. Do chwili obecnej takie wyjaśnienia nie wpłynęły do Biura RPO.

Należy wskazać, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 2024 r. (sygn. SK 140/20), do chwili obecnej nie został opublikowany i jego publikacja nie jest planowana¹.

W ostatnim orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazuje, że chociaż „(...) 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 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 jego świadczenia powszechnego (...) (zob. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2021 r., III USKP 52/21, z dnia 18 stycznia 2022 r., III USKP 98/21, z dnia 14 sierpnia 2024 r., III USKP 113/23, z dnia 8 stycznia 2025 r., III USKP 121/23).

W wyroku z dnia 14 sierpnia 2024 r., III USKP 113/23, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „ (...) pomniejszenie podstawy obliczenia emerytury, zgodnie z art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, wprowadzone do tej ustawy na mocy nowelizacji z 2012 r., obowiązujące od dnia 1 stycznia 2013 r., mogło być przyjęte już w pierwotnej treści ustawy emerytalnej reformującej system emerytalny. Wszak ubezpieczony wypracowuje co do zasady kapitałowo (składkowo) tylko jedną emeryturę. Przejściowe pozostawienie uprawnień do wcześniejszych emerytur dla urodzonych po 1948 r. nie łączyło się z podmniejszeniem podstawy obliczenia emerytury powszechnej o wypłacone kwoty emerytury wcześniejszej. Przed wprowadzeniem art. 25 ust. 1b

¹ pismo KRPM z 14 listopada 2024 r. (data wpływu 15 stycznia 2025 r.) znak; DPPR.WOA.5161.1.2024 stanowiące odpowiedź na pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 21 października 2024 r. oraz z dnia 19 grudnia 2024 r.

https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2025-01/Odpowiedz_KPRM_tk_wyrok_emeryci_niepublikowanie_14_11_2024.pdf

uprawniony do emerytury wcześniejszej nie musiał liczyć się z takim pomniejszeniem. Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 20/16, orzekł, że art. 25 ust. 1b w zakresie, w jakim dotyczy urodzonych w 1953 r. kobiet, które przed dniem 1 stycznia 2013 r. nabyły prawo do emerytury na podstawie art. 46 tej ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP ze względu na naruszenie zasady zaufania. Pytanie prawne dotyczyło tylko kobiet urodzonych w 1953 r. Niemniej jednak wyrok Trybunału obejmował tylko część problemu stosowania art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej do szerszego kręgu uprawnionych do wcześniejszych emerytur, urodzonych po 1948 r. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 czerwca 2024 r., SK 140/20, orzekając, że art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej w zakresie, w jakim dotyczy osób, które złożyły wniosek o przyznanie świadczeń, o których mowa w tym przepisie, przed dniem 6 czerwca 2012 r., jest niezgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP (...)"

Przedstawiając powyższe wyjaśnienia na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o przyjęcie pozytywnego stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach procedowania nad przedmiotową petycją w kontekście omówionych wyżej wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o sygn. P 20/16 i SK 140/20.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/