

Warszawa dn. 2 czerwca 2016 r.

DUS.II.053.56.2016.JS

### **Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji**

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 22 listopada 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195), zawiadamia, że petycja z dnia 29 lutego 2016 r. dotycząca zmiany lub usunięcia art. 25 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, ze zm.), dalej: ustawa emerytalna, oraz postulatu sprawiedliwego przeliczenia emerytury, została rozpatrzona negatywnie.

### **Uzasadnienie**

Petycja z dnia 29 lutego 2016 r. została przekazana przez Biuro Dialogu i Spraw Obywatelskich Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 21 marca 2016 r. (sygn. BDI.0600.1695601.2016.DP) i wpłynęła do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w dniu 22 marca 2016 r. Zawiera ona postulat zmiany lub usunięcia z ustawy emerytalnej art. 25 ust. 1b oraz postulat sprawiedliwego przeliczenia emerytury. W uzasadnieniu petycji wskazano, że wprowadzenie art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej odbyło się bez okresu przejściowego, było działaniem prawa wstecz i naruszyło konstytucyjne zasady zaufania do państwa i prawa, ochrony praw nabytych oraz równości. Pozbawiło wcześniejszych emerytów prawa do nieuszczerplonej emerytury kapitałowej, która przysługuje w związku z osiągnięciem powszechnego wieku emerytalnego.

Rozpatrzenie przedmiotowej petycji należy rozpocząć od przedstawienia instytucji wcześniejszej emerytury, która znajduje podstawę prawną w art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej. Ma ona charakter wygasającego przywileju, który umożliwił niektórym ubezpieczonym, którzy zostali objęci systemem zdefiniowanej składki, na skorzystanie

z możliwości nabycia prawa do emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia. W pierwotnym brzmieniu ustawy emerytalnej, warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury na starych zasadach dla osób objętych nowym systemem, powinny były zostać spełnione do dnia 31 grudnia 2006 r. Oznaczało to, że mogły z niego skorzystać kobiety urodzone w latach 1949-1951 (spełniony został warunek ukończenia 55 lat do końca 2006 r.). Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1397) wydłużyła termin na spełnienie warunków do 31 grudnia 2007 r. Regulacja ta weszła w życie z dniem 16 września 2005 r. i umożliwiła skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury kobietom urodzonym w roku 1952. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 191, poz. 1369) wydłużyła ten termin do 31 grudnia 2008 r. Regulacja weszła w życie z dniem 2 listopada 2007 r. i umożliwiła skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury kobietom urodzonym w roku 1953.

W stosunku do osób objętych tzw. nowym systemem emerytalnym, kobiety z roczników 1949-1953 uzyskały możliwość nabycia prawa do emerytury w obniżonym wieku emerytalnym 55 lat, pod warunkiem posiadania co najmniej 30-letniego okresu składkowego i nieskładkowego albo 20-letniego okresu składkowego i nieskładkowego dla osoby uznanej za całkowicie niezdolną do pracy. Po drugie, uzyskały możliwość korzystnego ustalenia wysokości świadczenia emerytalnego, na którego wpływ miała:

- podstawa wymiaru składek w okresie 10 lat wybranych z okresu ostatnich 20 lat albo 20 lat wybranych z całego okresu podlegania ubezpieczeniu;
- 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 w zw. z art. 19 ustawy emerytalnej), niezależnie od długości stażu ubezpieczeniowego i podstawy wymiaru składek.

Wysokość tych emerytur 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 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 art. 46 ustawy emerytalnej mogły powrócić do systemu zdefiniowanej składki, jeżeli złożyły wniosek o przyznanie takiej emerytury.

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 637) wprowadziła przepis art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej, zgodnie z którym w przypadku pobierania wcześniejszej emerytury, w tym tej przyznanej na podstawie art. 46 w zw. z art. 29 ustawy emerytalnej, podstawę emerytury kapitałowej pomniejsza się o sumę kwot dotychczas pobranych emerytur. Nowa regulacja objęła nie tylko kobiety z rocznika 1953 r., które nabyły prawo do wcześniejszej emerytury na podstawie art. 46 ustawy emerytalnej, w tym te urodzone w latach 1949-1952, które wniosek o przyznanie emerytury zgłosiły dopiero po 31 grudnia 2012 r., ale także osoby, które nabyły prawo do emerytury częściowej (art. 26b), kolejowej (art. 50), górniczej (art. 50a i 50e), emerytury z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (art. 184) a także emerytury nauczycielskiej (art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela).

Należy podkreślić, że złożenie wniosku o nabycie emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego nie oznacza, że wysokość emerytury wcześniejszej miała zostać przeliczona na nowo. Jest to wniosek o nabycie prawa do nowej emerytury, na podstawie przepisów, jakie obowiązują w dniu złożenia wniosku, a nie o przeliczenie wysokości dotychczasowego świadczenia. Osoba, której przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, nie traci prawa do emerytury wcześniejszej, w wysokości określonej w decyzji organu rentowego. Jednak z uwagi na zasadę, że osoba uprawniona może pobierać tylko jedno z przysługujących świadczeń, organ rentowy jest zobowiązany do wypłacania świadczenia wyższego lub wybranego przez zainteresowanego (art. 95 ust. 1 ustawy emerytalnej).

Należy dodatkowo wskazać, że pomimo wypłacania wcześniejszej emerytury, organ rentowy nadal waloryzuje kwoty składek i kapitału początkowego zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego w ZUS, które będą stanowić podstawę obliczenia emerytury, o której mowa w art. 24 ust. 1 ustawy emerytalnej. Waloryzację składek zewidencjonowanych na koncie, na zasadach określonych w art. 25 ust. 3-12 i art. 25a ustawy, przeprowadza się do ustalenia prawa do emerytury z tytułu osiągnięcia wieku emerytalnego, tj. do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata tej emerytury.

Ponadto osoba, której przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego nie traci prawa do przeliczania wysokości wcześniejszej emerytury, zgodnie

z zasadami określonymi w art. 110-113 ustawy emerytalnej. Może zatem zgłosić wniosek o podwyższenie emerytury poprzez uwzględnienie okresu pracy wykonywanej po jej przyznaniu (art. 112). W takim przypadku dotychczasową kwotę emerytury zwiększa się za każdy rok składkowy po 1,3% i za każdy rok nieskładkowy po 0,7% zwaloryzowanej podstawy wymiaru emerytury. Taki wniosek można składać raz na kwartał lub po ustaniu ubezpieczenia.

Wcześniejszą emeryturę można też obliczyć ponownie od aktualnie obowiązującej kwoty bazowej (art. 110), jeżeli do jej przeliczenia wskazano nową podstawę wymiaru, obejmującą podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub ubezpieczenia emerytalne i rentowe na podstawie przepisów prawa polskiego przypadającą w całości lub w części po przyznaniu emerytury, a wskaźnik wysokości nowej podstawy wymiaru jest wyższy od dotychczasowego. Warunek posiadania wyższego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru nie jest wymagany od emeryta, który od dnia ustalenia prawa do wcześniejszej emerytury do dnia zgłoszenia wniosku o ponowne jej ustalenie nie pobrał świadczenia wskutek zawieszenia prawa lub okres wymagany do ustalenia podstawy przypada w całości po przyznaniu prawa do świadczenia, a wskaźnik wysokości podstawy wynosi co najmniej 130%. Dodatkowo, jeżeli emeryt, któremu przyznano emeryturę z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego, podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, może wnieść o ponowne ustalenie wysokości świadczenia poprzez powiększenie go o kwotę wynikającą z podzielenia zwaloryzowanych składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do emerytury z tytułu powszechnego wieku emerytalnego przez średnie dalsze trwanie życia ustalone dla wieku danego ubezpieczonego w dniu złożenia wniosku o przeliczenie emerytury (art. 108 ust. 1-3 ustawy emerytalnej).

Należy zauważyć, że z art. 67 ust. 1 Konstytucji wynika, że obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Trybunał Konstytucyjny stwierdził w wyroku z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. K 1/14), 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.

Prawo do nabycia kolejnej emerytury wykracza poza zakres gwarancji z art. 67 Konstytucji, bowiem ziszczenie ryzyka emerytalnego miało już uprzednio miejsce. Oznacza to, że 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 art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej. Brak tego przepisu sprawiłby, że wcześniejsi emeryci korzystaliby ze sztucznej kapitalizacji wartości emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Mimo pobierania świadczenia ze starego systemu i nieodprowadzania składek staliby się beneficjentami opóźniania daty przejścia na emeryturę w nowym systemie. Wysokość emerytury z nowego systemu zwiększałaby się z uwagi na parametr zewidencjonowanych i waloryzowanych 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.*

Mając na uwadze powyższe, słuszne jest stosowanie przepisu art. 25 ust. 1b ustawy emerytalnej wobec wszystkich osób pobierających wcześniejszą emeryturę, które wniosek o przyznanie emerytury z tytułu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego zgłosiły po dniu 31 grudnia 2012 r.

#### **Pouczenie**

Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach, sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

z up.   
MINISTER  
Marcin Zieleniecki  
PODSEKRETARZ STANU