



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 20 maja 2016 r.

DUS.I.053.129.2016.PW

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, działając na podstawie art. 13 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. poz. 1195) zawiadamia, że Pana petycja, która wpłynęła do Ministerstwa w dniu 26 lutego 2016 r., w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu uregulowania ustawowych szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent oraz uchylecia obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, z późn. zm.), została rozpatrzona negatywnie.

Uzasadnienie

Na wstępie Ministerstwo pragnie przypomnieć, iż kwestia poruszona w petycji, była przedmiotem Pańskiego wniosku, złożonego w trybie przepisów określonym ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23). W odpowiedzi na złożony wniosek, z dnia 15 lipca 2015 r. resort uznał go za bezzasadny, udzielając Panu wyczerpujących wyjaśnień w zakresie objętym jego treścią. Wprawdzie obowiązujące przepisy nie wykluczają możliwości złożenia przez obywatela petycji o niemal identycznej treści, jak wcześniej złożony i rozpatrzony wniosek, to jednak Ministerstwo pragnie wyjaśnić, iż stanowisko resortu w przedmiotowej sprawie nie uległo zmianie. Z uwagi na powyższe, Ministerstwo ponownie przedstawia następujące stanowisko.

W polskim systemie emerytalno-rentowym, zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 748, z późn.), podstawę wymiaru emerytury i renty stanowi przeciętna podstawa wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe lub na ubezpieczenie społeczne. Okresy ubezpieczenia za granicą uwzględnia się przy ustalaniu prawa i obliczaniu wysokości emerytury lub renty, o ile stanowią tak umowy międzynarodowe. Osobie, której uwzględniono ww. okresy, podstawę wymiaru świadczenia ustala się na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 15-17 tej ustawy jednakże z istotną modyfikacją. Jeżeli w dziesięcioleciu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 2 przypadają pełne lata ubezpieczenia za granicą, nie uwzględnia się ich przy ustalaniu tego dziesięciolecia. Do podstawy wymiaru emerytury nie można natomiast przyjąć wynagrodzenia osiąganego w walucie obcej za granicą, od którego nie były opłacone składki na polskie ubezpieczenie społeczne.

Osoby pracujące za granicą przed 1990 r., nie mogły opłacać składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce. Taką możliwość wprowadziła dopiero ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75, poz. 446). W tej sytuacji konieczne było uregulowanie zasad ustalania podstawy wymiaru świadczeń emerytalnych z uwzględnieniem okresów, w których wnioskodawca osiągał wynagrodzenie za granicą i w tym czasie nie były za niego odprowadzane składki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent (Dz. U. z 1989 r. Nr 11, poz. 63, z późn. zm.), jeżeli w okresie, z którego wynagrodzenie przyjmuje się do ustalenia podstawy wymiaru pracownik był zatrudniony za granicą, do ustalenia podstawy wymiaru przyjmuje się za okresy tego zatrudnienia:

- 1) kwoty, od których za te okresy opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne w kraju, albo
- 2) jeżeli okres zatrudnienia za granicą przypada przed dniem 1 stycznia 1991 r. - kwoty wynagrodzenia przysługującego w tych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę.

Obowiązujący stan prawny jest zatem konsekwencją przejęcia określonych rozwiązań z przeszłości. Ministerstwo przypomina, że osoby wykonujące za granicą pracę przed 1991 r. (nawet na podstawie skierowania właściwych władz polskich) nie miały możliwości opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce. Z kolei przepisy dotyczące podstawy

wymiaru emerytury lub renty (obowiązujące do 1990 r.) były tak skonstruowane, że za podstawę wymiaru świadczenia wskazywano najczęściej wynagrodzenie z ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia. Osoby, których ostatnim zatrudnieniem była praca za granicą byłyby zmuszone do wskazania wcześniejszego, mniej korzystnego okresu. Przyjęto zatem, aby za okres zatrudnienia pracownika za granicą przyjmować wynagrodzenie zastępcze, najbardziej zbliżone do zarobków, jakie pracownik ten mógł osiągać w Polsce, gdyby nie został skierowany do pracy za granicę.

Dokonując reformy systemu emerytalnego, utrzymano tę zasadę, ale wyłącznie w stosunku do osób, które do ustalenia podstawy wymiaru wskazują lata zatrudnienia za granicą przypadające przed 1991 r. Z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent wynika, że w takim przypadku do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty przyjmuje się kwoty wynagrodzenia przysługującego we wskazanych okresach pracownikowi zatrudnionemu w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę.

Najbardziej miarodajne są wynagrodzenia pracowników tego samego zakładu pracy. W sytuacji jednak, gdy uzyskanie takich danych nie jest możliwe, nie ma przeszkód, aby wskazano wynagrodzenie pracownika zatrudnionego w innym zakładzie.

Jeżeli natomiast wskazane lata przypadają po 1990 r., do ustalenia podstawy wymiaru świadczenia przyjmuje się kwoty, od których za okresy pracy za granicą opłacono składkę na ubezpieczenie społeczne w Polsce.

Ministerstwo pragnie zwrócić uwagę, że wydanie nowego rozporządzenia na podstawie art. 22 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie spowodowałoby w tym zakresie zmian. Rada Ministrów nie może bowiem wprowadzać reguł sprzecznych z zakresem delegacji. Z przepisu art. 22 pkt 2 ustawy wynika zaś jednoznacznie, że do ewentualnego nowego rozporządzenia należałoby przenieść dotychczasowe zasady. Ustawodawca uznał zatem, że zasada przyjmowania wynagrodzenia zastępczego za okresy sprzed 1991 r. powinna być kontynuowana.

Podstawa wymiaru emerytury za okresy pracy za granicą przypadające przed dniem 1 stycznia 1991 r. może być zatem ustalana wyłącznie w oparciu o tzw. „wynagrodzenie zastępcze”, tj. wynagrodzenie należne pracownikowi zatrudnionemu w tych okresach w kraju w takim samym lub podobnym charakterze, w jakim pracownik był zatrudniony przed wyjazdem za granicę, o czym stanowi § 10 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r.

Odnosząc się natomiast do treści przywołanego przez Pana wyroku z 2 lipca 2012 r., P 35/10 (OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 73) Ministerstwo pragnie wskazać, że Trybunał uznał, iż § 10 pkt 2 rozporządzenia z 1985 r. jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji jedynie w zakresie, w jakim uzależnia ustalenie podstawy wymiaru emerytury lub renty od tego, czy przed wyjazdem za granicę pracownik był zatrudniony w kraju. Trybunał nie uznał zaś całej regulacji zawartej w § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. za niezgodną z Konstytucją RP.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że rozporządzenie z 1985 r. wprawdzie nie określa sposobu ustalania podstawy wymiaru świadczeń w sytuacjach, gdy pracownik przed podjęciem pracy za granicą w ogóle nie pracował w kraju, to jednak już w 1991 r. przyjęto wykładnię, że przepisem § 10 pkt 2 rozporządzenia z 1985 r. należy objąć także osoby, które przed podjęciem pracy za granicą nigdy nie były zatrudnione w Polsce. W takim przypadku, jak już wspomniano, do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty, za okresy przypadające przed dniem 1 stycznia 1991 r., przyjmuje się kwoty wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Polsce w podobnym charakterze, w jakim wnioskodawca był zatrudniony za granicą.

Wynagrodzenie zastępcze jest ustalane na podstawie zaświadczenia, wystawionego przez odpowiedni co do resortu lub branży zakład pracy. Dokument ten osoba zainteresowana może uzyskać we własnym zakresie i przedłożyć w organie rentowym, bądź – jeżeli tego nie uczyni – ustalenia tego wynagrodzenia, na wniosek właściwego oddziału ZUS, dokonuje Departament Świadczeń Emerytalno-Rentowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Wieloletnia praktyka stosowania zasady zawartej w § 10 pkt 2 rozporządzenia z 1985 r. również w stosunku do osób, które nie pracowały w Polsce przed wyjazdem do pracy za granicę, wypełnia zatem lukę prawną, wskazaną w orzeczeniu Trybunału w przywołanym wyżej orzeczeniu. Prawidłowe wykonywanie orzeczenia nie wymaga zatem wydawania nowego rozporządzenia Rady Ministrów. Należy bowiem pamiętać, że zmiana przepisów prawnych jest tylko jednym z potencjalnych środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie założonych celów.

Niezależnie od powyższego Ministerstwo wskazuje, że konstytucyjność kwestionowanego w petycji przepisu była badana przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej. Postanowieniem z dnia 6 sierpnia 2014 r., Ts 283/13 Trybunał odmówił nadania dalszego biegu tej skardze. Należy przy tym zauważyć, że zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej sprowadzały się, identycznie jak w Pańskiej petycji, do naruszenia art. 2, art. 32 oraz art. 92 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa należy wskazać, iż przepis ten nie stanowi samoistnego źródła praw i wolności. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny *„obszerny katalog praw i wolności wymienionych w rozdziale II wyznacza zakres i zasadniczo wyczerpuje pojęcie konstytucyjnych wolności lub praw, o których mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. W interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale mogą być pomocne klauzule generalne, takie jak klauzula demokratycznego państwa prawnego. Nie mogą one jednak być samoistną podstawą skargi konstytucyjnej. Podstawy takiej należy szukać w konkretnych postanowieniach Konstytucji statuujących określone prawo lub wolność. Oznacza to, że art. 2 Konstytucji można powołać jako wzorzec kontroli wówczas, gdy zasada demokratycznego państwa prawnego zostanie odniesiona do przepisów Konstytucji, które prawa i wolności wyrażają.”*. W złożonej przez Pana petycji brak jest wskazania praw i wolności, z którymi łączy się naruszenie przez ustawodawcę zasady demokratycznego państwa prawnego. Rozpatrywana petycja zawiera jedynie przywołanie tej zasady.

Podobne uwagi należy poczynić do sformułowanego w petycji naruszenia zasady równości oraz zakazu dyskryminacji. W tej kwestii równie jednoznacznie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku 6 sierpnia 2014 r., podkreślając, że *„wynikająca z art. 32 Konstytucji zasada równości samodzielnie jest jedynie zasadą ogólną, mającą charakter niejako prawa „drugiego stopnia”, tzn. przysługującego w związku z konkretnymi normami prawnymi, a nie w oderwaniu od nich – „samoistnie”. Z tego względu skarżący może wskazać ten przepis jako wzorzec kontroli jedynie wtedy, gdy wykaże istnienie konkretnego prawa lub konkretnej wolności o charakterze konstytucyjnym, w ramach którego dochodzi do naruszenia zasady zawartej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, skarżący, formułując zarzut naruszenia zasady równości wobec prawa, powinien wskazać jako wzorce kontroli nie tylko unormowania wyrażające zasadę równości jako taką, ale także te przepisy konstytucyjne, które są źródłem konkretnych podmiotowych praw lub wolności jednostki.”*. Ministerstwo pragnie zwrócić uwagę, iż przepis § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. ma charakter wyjątku od zasady przyznawania emerytury z krajowego systemu zabezpieczenia społecznego jedynie tym, którzy przyczyniali się do budowy tego systemu i wyjątku od ciążącego na osobie wnioskującej o przyznanie emerytury obowiązku udowodnienia zarówno stażu pracy w Polsce, jak i wynagrodzenia, które stanowią podstawę wymiaru emerytury. Tym samym Ministerstwo nie podziela Pańskich poglądów w zakresie nierównego traktowania ubezpieczonych.

Ponadto zupełnie niezrozumiałym zarzutem jest naruszenie przez regulację zawartą w § 10 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. art. 32 ust. 2 Konstytucji dotyczącego dyskryminacji, gdyż w tym wypadku zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników zatrudnionych za granicą przed dniem 1 stycznia 1991 r. nie opiera się na kryteriach osobowych ani nie ma charakteru poniżającego.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane argumenty, Ministerstwo nie znajduje podstaw do uchylenia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru emerytur i rent i podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany przepisów znajdujących się w rozporządzeniu.

Ustosunkowując się natomiast do treści Pańskiego kolejnego pisma, które wpłynęło do Ministerstwa w dniu 29 marca 2016 r., należy wyjaśnić, że wszystkie petycje wpływające do resortu rozpatrywane są według kolejności wpływu w terminie określonym w art. 10 ustawy o petycjach tj. bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Natomiast zawarty w piśmie postulat uwzględnienia przy planowaniu ewentualnych zmian legislacyjnych możliwości składania wniosku o ponowne przeliczenie emerytury nie może zostać uwzględniony, z uwagi na fakt negatywnego rozpatrzenia Pańskiej petycji.

Pouczenie

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

z up. 
MINISTER
Podsekretarz Stanu
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

- 1) Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
Departament Spraw Obywatelskich,
dotyczy sprawy nr DSO.SWA.5713.990.2016 EZ.
- 2) Departament Dialogu Społecznego i Partnerstwa Społecznego,
Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej