



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 27 września 2016 r.

Druk nr 285

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Andrzej Mioduszewski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Michał Seweryński

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych

Art. 1. W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 887) w art. 25 po ust. 1b dodaje się ust. 1ba w brzmieniu:

„1ba. Przepisu ust. 1b nie stosuje się do osób pobierających emeryturę na podstawie przepisów art. 46, art. 50, art. 50a, art. 50e, art. 184 ustawy lub art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, które nie nabyły uprawnienia do emerytury, o której mowa w art. 24, przed 1 stycznia 2013 r.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest przywrócenie osobom, które odeszły na wcześniejszą emeryturę możliwości otrzymania emerytury powszechnej w wysokości, która wynikała z ustawy obowiązującej w chwili odejścia na wcześniejszą emeryturę, a nie pomniejszonej o kwoty wcześniej pobranych emerytur. Przede wszystkim dotyczy to kobiet urodzonych w 1953 r.

Projekt stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P9-29/16 skierowanej do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przez osobę prywatną.

2. Stan prawny

2.1. Przed zmianą ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dokonaną w 2012 r., zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy *„Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 50, 50a i 50e i 184.”*. Powyższy przepis można uznać za (dotychczas) podstawową, dla osób urodzonych po 1948 r., zasadę przechodzenia na emeryturę, określającą granice wiekowe oraz liczbę lat okresów składkowych i nieskładkowych. Obok niej, ustawa zawierała kilka wyjątków pozwalających przejść na emeryturę w owym czasie urodzonym po 1948 r. osobom młodszym. I tak zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy: *„Prawo do emerytury na warunkach określonych w art. 29, 32, 33 i 39 przysługuje również ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa; 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tych przepisach spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”*.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy: *„Prawo do emerytury kolejowej, o której mowa w art. 40, przysługuje pracownikom kolejowym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., jeżeli spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu,*

na dochody budżetu państwa; 2) warunki do uzyskania emerytury określone w tym przepisie spełnią do dnia 31 grudnia 2008 r.”.

Zgodnie z art. 50a ust. 1 ustawy: „Górnicza emerytura przysługuje pracownikowi, który spełnia łącznie następujące warunki: 1) ukończył 55 lat życia; 2) ma okres pracy górniczej wynoszący łącznie z okresami pracy równorzędnej co najmniej 20 lat dla kobiet i 25 lat dla mężczyzn, w tym co najmniej 10 lat pracy górniczej określonej w art. 50c ust. 1; 3) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu, na dochody budżetu państwa”.

Zgodnie z art. 50e ust. 1 ustawy: „Prawo do górniczej emerytury, bez względu na wiek i zajmowane stanowisko, przysługuje pracownikom, którzy pracę górniczą wykonywali pod ziemią stale i w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres wynoszący co najmniej 25 lat (...).”.

Ponadto, zgodnie z art. 88 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela: „1. Nauczyciele mający trzydziestoletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele szkół, placówek, zakładów specjalnych oraz zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich - dwudziestopięcioletni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą - po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę. (...) 2a. Nauczyciele urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. zachowują prawo do przejścia na emeryturę bez względu na wiek, jeżeli: 1) spełnili warunki do uzyskania emerytury, określone w ust. 1, w ciągu dziesięciu lat od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (...), z wyjątkiem warunku rozwiązania stosunku pracy, oraz 2) nie przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego albo złożyli wniosek o przekazanie środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym, za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, na dochody budżetu państwa”.

W ten sposób rocznik kobiet 1949 i kolejne mogły skorzystać z „wcześniejszej” emerytury, a po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 27 skorzystać ze „zwykłej” emerytury. Kobiety urodzone w 1949 r. osiągnąwszy 55 lat w roku 2004, mogły odejść wtedy na wcześniejszą emeryturę, a w 2009 r. przekształcić ją na zwykłą, a dalej:

- kobiety z 1950 r. - w 2005 r. wcześniejszą, a w 2010 r. zwykłą,

- kobiety z 1951 r. - w 2006 r. wcześniejszą, a w 2011 r. zwykłą,
- kobiety z 1952 r. - w 2007 r. wcześniejszą, a w 2012 r. zwykłą,
- kobiety z 1953 r. - w 2008 r. wcześniejszą, a w 2013 r. zwykłą.

Kobiety urodzone w roku 1954 i następnych nie mogły już skorzystać z przepisu art. 46 i art. 50 ustawy, ponieważ 55 lat nie ukończyły przed 2009 r., lecz dopiero po 2008 r.

Poszczególne roczniki odchodząc na wcześniejszą emeryturę decydowały się na nią mając świadomość, jak będzie wyliczana ich zwykła emerytura za kilka lat. Nie widząc w tym zagrożenia decydowały się na wcześniejszą emeryturę.

Podobna sytuacja dotyczy mężczyzn urodzonych w 1948 r. (w 2008 r. kończyli bowiem 60 lat). Co prawda mężczyźni urodzeni w 1948 r. mogli odchodzić na emeryturę jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy - ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin - ale ona również przewidywała (w art. 27) możliwość odchodzenia na wcześniejszą emeryturę w przypadku kobiet - w wieku 55 lat, a mężczyzn - 60 lat.

2.2. Jednak ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw dodano do ustawy o emeryturach i rentach z FUS przepis (art. 25 ust. 1b), przewidujący, że: *„Jeżeli ubezpieczony pobrał emeryturę na podstawie przepisów art. 26b, 46, 50, 50a, 50e, 184 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”*. Wszedł od w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Od tej chwili podstawa obliczenia emerytury będzie pomniejszana o sumę kwot pobranych wcześniej emerytur.

Roczniki kobiet urodzonych do 1952 r., kiedy tylko ów przepis został opublikowany, mogły czym prędzej wystąpić o wyliczenie zwykłej emerytury, tak by uzyskać do niej uprawnienie jeszcze w 2012 r. W tym roku kończyły bowiem 60 lat, a więc nabywały prawo do zwykłej emerytury. Choć niewątpliwie mogły czuć się zaskoczone tym przepisem, mogły jednocześnie skutecznie zapobiec jego skutkom. Kobiety urodzone w 1953 r., które odeszły na wcześniejszą emeryturę w 2008 r. (kiedy kończyły 55 lat), choć równie zaskoczone, nie miały jednakże możliwości przeciwdziałania skutkom owego przepisu. Tak jak poprzednie roczniki, nie wiedziały, że odchodząc na wcześniejszą emeryturę, będzie im ona odliczona od

podstawy wymiaru powszechnej emerytury, ale ponadto, nie mogły udać się na powszechną emeryturę, ponieważ uprawnienia do niej miały nabyć dopiero po wejściu w życie owego przepisu.

Generalnie problem dotyczy zatem kobiet urodzonych w 1953 r. Może jednak dotyczyć także mężczyzn urodzonych w 1948 r., a także osób z innych roczników odchodzących na emeryturę na podstawie szczególnych przepisów.

3. Problem prawny

Należy sprecyzować, że problem jaki pojawił się w wyniku wprowadzenia do ustawy ust. 1b nie polega na tym, że ustawodawca nie może zmieniać zasad wyliczania emerytury. Problem polega na tym, że niektóre zmiany powinny wchodzić w życie ze stosowną *vacatio legis*. Gdyby ust. 1b lub jego odpowiednik ogłoszono (nie zmieniając jego daty wejścia w życie zaplanowanej przez ustawodawcę na 1 stycznia 2013 r.) zanim osoby uprawnione mogły podjąć decyzję czy odejść na wcześniejszą emeryturę czy poczekać na zwykłą, nie mogłyby nikogo one winić, ponieważ wiedziałyby, że odchodząc na emeryturę wcześniejszą, pomniejszają zarazem podstawę do wyliczenia emerytury zwykłej. Błąd ustawodawcy polegał na tym, że pozbawił kobiety z 1953 r. wiedzy o skutkach skorzystania z prawa do wcześniejszej emerytury. Mało tego, żywił je przekonaniem, wynikającym przecież z obowiązującego prawa, że skorzystanie z prawa do wcześniejszej emerytury nie wpływa niekorzystnie na wysokość zwykłej emerytury. Problem jest tym większy, że dotyczy osób w wieku starszym. Gdyby osoby te ustawodawca poinformował w stosownym czasie o zmianie wchodzącej w życie 1 stycznia 2013 r. być może nie skorzystałyby z prawa do wcześniejszej emerytury, a ponadto nadal pracowałyby, podnosząc w ten sposób podwójnie podstawę do wyliczenia powszechnej emerytury za owe kilka lat.

Z art. 2 Konstytucji, statuującego zasadę państwa prawnego, wynika szczegółowa zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez państwo prawa. W jednym z wyroków dotyczących ubezpieczeń społecznych TK stwierdził, że „Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia (...). Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. TK dodał też, że „Przestrzeganie

zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w sytuacji, «w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów (...)». Zasada ta nabiera szczególnej wagi, gdy nowelizowane przepisy normują sytuację emerytów, a więc osób o ograniczonej zdolności adaptacyjnej do zmienionej sytuacji”.

W projekcie proponuje się zatem, by umożliwić osobom, które odeszły na wcześniejszą emeryturę w wynikającym z ustawy przeświadczeniu, że nie odbije się to niekorzystnie na zwykłej emeryturze, otrzymywanie emerytury w wysokości wynikającej z przepisów konstruujących wiedzę osób wnioskujących o wcześniejszą emeryturę.

Brak w proponowanym w projekcie przepisie fragmentu zawierającego odwołanie do art. 26b ustawy wynika z tego, że art. 26b został ogłoszony oraz wszedł w życie w tym samym terminie, co art. 25 ust. 1b. Stąd trudno mówić, że osoby odchodzące na emeryturę na podstawie art. 26b nie wiedziały o konsekwencji odejścia na wcześniejszą emeryturę częściową.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Andrzej Mioduszewski Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, ekspert ds. legislacji, tel. 22 694 9338 Bożena Langner, legislator, tel. 22 694 9401 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	Data sporządzenia: 15 września 2016 r. Źródło: petycja Nr druku: 285
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Nowelizacją (z dnia 11 maja 2012 r.) ustawy *o emeryturach i rentach z FUS* od 1 stycznia 2013 r. zmieniono zasady obliczania wysokości świadczenia emerytalnego osobom pobierającym tzw. „wcześniejszą” emeryturę, wprowadzając mniej korzystne rozwiązanie, polegające na odliczeniu od podstawy obliczenia emerytury pobranych dotychczas kwot „wcześniejszych” emerytur.

Roczniki, które do momentu wejścia w życie powyższego przepisu osiągnęły powszechny wiek emerytalny skorzystały z możliwości obliczenia wysokości emerytury według dotychczasowych – korzystniejszych dla nich zasad.

Z takiej możliwości nie mogły skorzystać kobiety z rocznika 1953, gdyż powszechny wiek emerytalny osiągnęły dopiero w 2013 r., kiedy obowiązywały już nowe zasady obliczania wysokości emerytur powszechnych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Przywrócenie kobietom z rocznika 1953, które pobierały „wcześniejszą” emeryturę, możliwości wyliczenia wysokości emerytury powszechnej według dotychczasowych zasad, tj. bez pomniejszania podstawy obliczenia o pobrane kwoty „wcześniejszych” emerytur.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę zagadnienia porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach jest niecelowe.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Kobiety z rocznika 1953 pobierające „wcześniejszą” emeryturę	Łącznie 143,7 tys. kobiet z rocznika 1953 (w tym: w grudniu 2015 r. 143,0 tys. nadal pobierało „wcześniejszą” emeryturę).	ZUS	Możliwość wyliczenia wysokości emerytury powszechnej według korzystniejszych zasad

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2016 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Wydatki ogółem	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-2 376,0
FUS	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-2 376,0
Saldo ogółem	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-2 376,0
FUS	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-216,0	-2 376,0
Źródła finansowania:	Brak informacji.											

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja spowoduje wzrost wydatków sektora finansów publicznych (z tytułu wzrostu wydatków emerytalnych Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).</p> <p>Zakład Ubezpieczeń Społecznych szacuje, że wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje wzrost wydatków FUS o około 18 mln zł miesięcznie (przyjęto m.in. założenie, że z rozwiązania skorzystają kobiety z rocznika 1953, dla których będzie to opłacalne).</p> <p>Rocznie wydatki FUS wzrosłyby o kwotę około 216 mln zł, co stanowi około 0,12% wydatków emerytalnych FUS (i około 0,11% łącznych wydatków FUS). Należy jednak zauważyć, iż w 2015 r. wydatki FUS przewyższały dochody o około 6 mld zł.</p> <p>Zakładając, że w 2016 r. średnia dalsza długość życia osoby urodzonej w 1953 r. wynosi około 229 miesięcy, koszt omawianego rozwiązania w perspektywie 20 lat można oszacować na ponad 4 mld zł.</p>
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	216,0	216,0	216,0	216,0	216,0	216,0	2 376,0
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Możliwość obliczenia wysokości emerytury powszechnej dla kobiet z rocznika 1953 bez pomniejszania podstawy obliczenia o pobrane dotychczas kwoty „wcześniejszych” emerytur – w sytuacji, gdyby pobieranie emerytury powszechnej byłoby mniej korzystne niż pobieranie emerytury „wcześniejszej”, emerytki mogłyby pozostać przy tej emeryturze.							

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy

Nie dotyczy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

Omówienie wpływu | Nie dotyczy.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie dotyczy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.