

Dura lex, sed lex – wiek emerytalny

Waldemar Stawski, Tomasz Swaczyna, Andrzej Górski*

Streszczenie: *Cel* – Głównym celem artykułu jest wskazanie na fakt nieprzestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską przyjętych ustawą konwencji nr 35 i 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych. Przyjęte w roku 2012 ustawy w zakresie wieku emerytalnego ustanawiające wiek emerytalny na 67 lat, w którym osoby objęte obowiązkowym systemem ubezpieczeń emerytalnych uzyskują prawo do otrzymania należnego im świadczenia, są niezgodne z przyjętymi przez Rzeczpospolitą Polską konwencjami. W konsekwencji takich działań, z początkiem 2013 roku, stopniowemu wydłużeniu uległ wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn do 67 lat, przy czym wydłużenie wieku dla kobiet i mężczyzn powyżej 65 lat jest niezgodne z prawem polskim.

Metodologia badania – Przeprowadzona w artykule analiza w pierwszej kolejności miała na celu wskazanie niezgodności przepisów Ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, a w konsekwencji także ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym. Następnie, na podstawie wstępnych szacunków, podjęto próbę określenia możliwych strat dla Skarbu Państwa z tytułu potencjalnych roszczeń od emerytów, którzy niezgodnie z prawem zostali pozbawieni wypłaty części należnych im świadczeń.

Wynik – Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących konkluzji. Uchwalenie ustawy podwyższającej wiek powyżej 65 lat, jest niezgodne z polskim prawem. W momencie publikacji artykułu (kwiecień 2016 r.) łączna wartość potencjalnego roszczenia pokrzywdzonych emerytów określona została szacunkowo na poziomie 3,5 mld PLN.

Słowa kluczowe: wiek emerytalny, emerytura, konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy, roszczenie wobec Skarbu Państwa

Wprowadzenie

Przedmiotem i głównym celem publikacji było dowiedzenie następujących tez:

1. Podniesienie wieku emerytalnego w Polsce nie wynikało z niekorzystnej sytuacji demograficznej.
2. Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, znajduje się niżej w hierarchii źródeł prawa polskiego niż Konwencja 35 i Konwencja 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy, które to konwencje określają maksymalny wiek, osiągnięcie którego skutkuje nabyciem przez ubezpieczonych pracowników: najemnych, zatrudnionych

* mgr inż. Waldemar Stawski, Zarzecki, Lasota i Wspólnicy Sp. z o.o., e-mail: waldemar.stawski@zarzecki.pl; mgr Tomasz Swaczyna, Uniwersytet Szczeciński, Zarzecki, Lasota i Wspólnicy Sp. z o.o., e-mail: tomasz.swaczyna@gmail.com; r.pr. Andrzej Górski, A PRIORI Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych M. Bochan & A. Górski S.C., e-mail: gorski@apriori.com.pl.

w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, chałupników, pracowników gospodarstw domowych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych prawa do emerytury, w związku z czym wydłużenie wieku emerytalnego powyżej 65. roku życia jest w odniesieniu do tych pracowników niezgodne z polskim prawem.

3. Określenie wartości potencjalnego roszczenia wobec Skarbu Państwa i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych ze strony emerytów pozbawionych prawa do ich świadczeń po ukończeniu 65. roku życia.

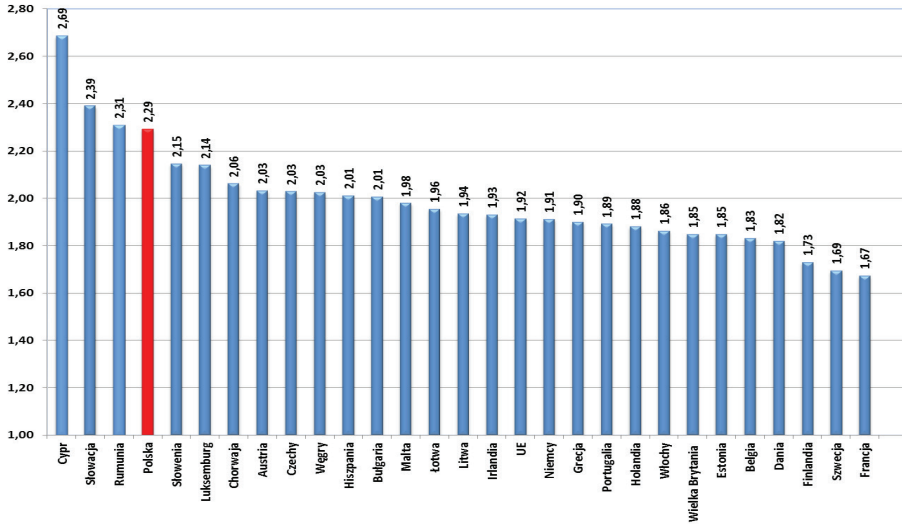
1. Sytuacja demograficzna Polski w kontekście systemu emerytalnego

Szczególnie istotna z punktu widzenia analizy przepisów prawa regulujących podniesienie wieku emerytalnego w Polsce do 67 lat (wprowadzonych Ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) jest argumentacja przywoływana przez wnioskodawców i autorów Ustawy, mianowicie – konieczność podniesienia wieku emerytalnego była uzasadniona niekorzystną sytuacją demograficzną w Polsce na tle społeczeństw innych krajów Unii Europejskiej, co miałoby skutkować zagrożeniem stabilności systemu emerytalnego.

W celu zobrazowania sytuacji demograficznej w Polsce, zwłaszcza w kontekście sytuacji sektora ubezpieczeń społecznych, posłużono się następującymi danymi dla Unii Europejskiej:

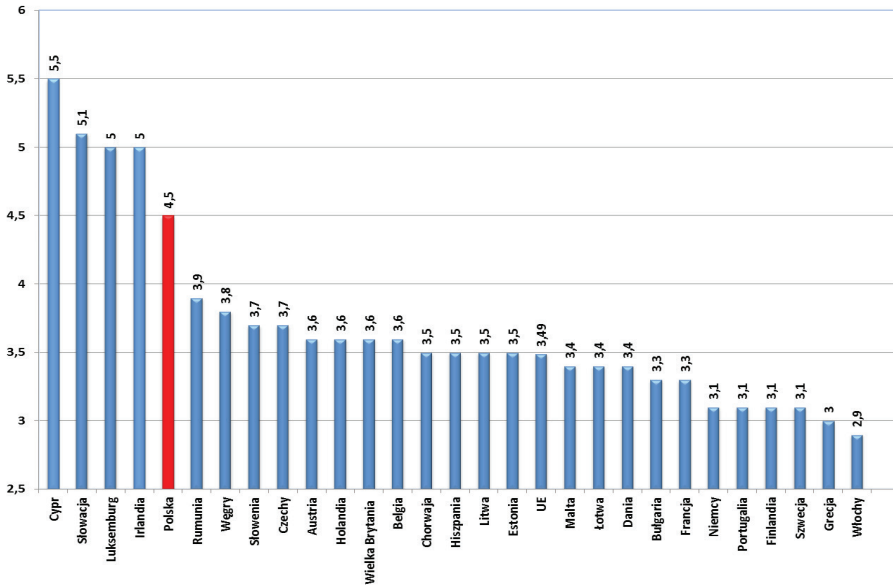
- liczba osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) w stosunku do osób w wieku nieprodukcyjnym (0–14, 65+) (rys. 1),
- liczba osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) w stosunku do liczby emerytów (65+) (rys. 2),
- przeciętna długość życia (rys. 3),
- przeciętny wiek (rys. 4).

Przywołane na rysunkach 1–4 dane statystyczne wskazują jednoznacznie, że w roku 2015 ludność Polski stanowiła jedną z najmłodszych spośród krajów w Unii Europejskiej, o jednej z najwyższych relacji osób w wieku produkcyjnym do osób w wieku nieprodukcyjnym. Użyta demograficzna argumentacja zmian wieku emerytalnego może być uznana jako fałszywa. W kontekście stabilności finansowej systemu emerytalnego są to bardzo istotne informacje, gdyż oznaczają, że w najbliższych latach nie powinien wystąpić problem demograficzny z zasileniem funduszy przeznaczanych na wypłatę świadczeń emerytalnych. Dodatkowo przeciętna długość życia polskiego obywatela (ok. 77 lat) jest zdecydowanie niższa niż długość życia charakterystyczna dla większości krajów EU (średnia 80 lat). W związku z powyższym, podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat skutkować będzie znaczącym skróceniem okresu wypłacanych świadczeń emerytalnych. Naszym zdaniem rzeczywistym powodem wydłużenia wieku emerytalnego w Polsce była nieudolność zarządzania systemem ekonomiczno-społecznym państwa, bardzo niskie płace, w tym w szczególności



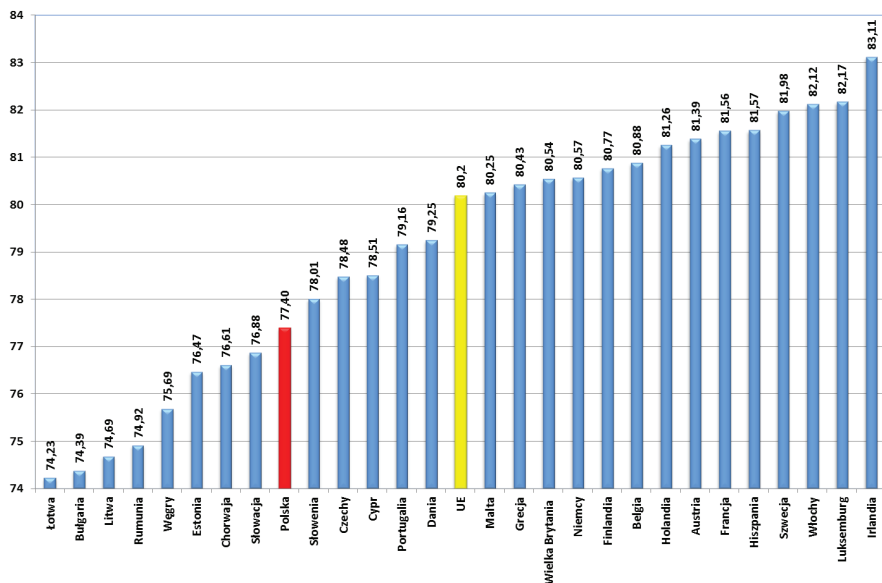
Rysunek 1. Relacja osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) do osób w wieku nieprodukcyjnym (0–14, 65+) w roku 2015 w UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie Factbook 2016 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2261.html#pl>).



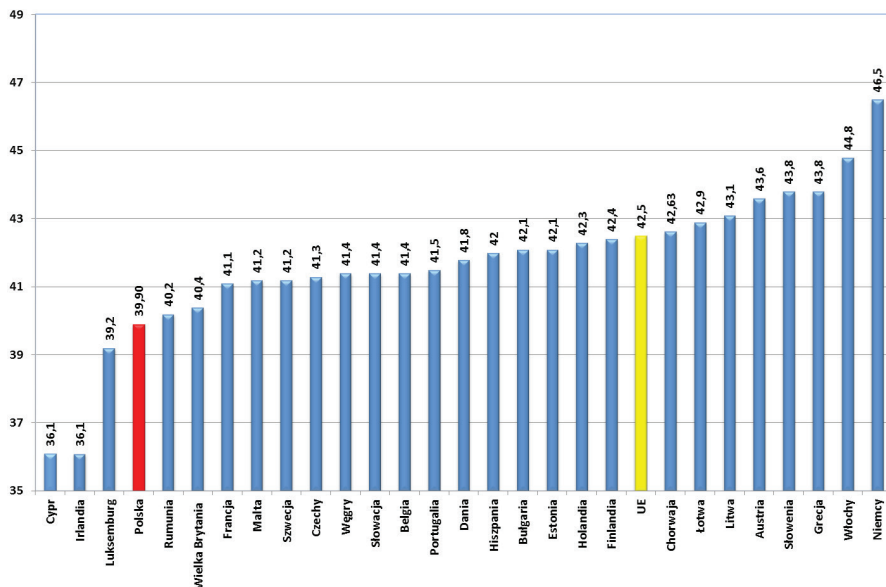
Rysunek 2. Relacja osób w wieku produkcyjnym (15–64 lat) do osób w wieku emerytalnym (0–14, 65+) w roku 2015 w UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie Factbook 2016.



Rysunek 3. Przeciętne trwanie życia w krajach UE w roku 2015 w UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie Factbook 2016.



Rysunek 4. Przeciętny wiek obywateli w krajach UE w roku 2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie Factbook 2016.

bardzo niskie podstawy opłacania składek emerytalnych, wysoki poziom bezrobocia oraz – bardzo istotna – emigracja Polaków w latach 2004–2012.

Warto nadmienić, że obecny polski system ubezpieczeń społecznych (w tym zdrowotnych) jest prowadzony w sposób odbiegający od podstawowych zasad, na jakich zarządzanie takimi systemami winno się opierać, mianowicie jest to jedyny współcześnie funkcjonujący system ubezpieczeniowym na świecie, nad którego równowagą ubezpieczeniowo-techniczną ustawowo nie czuwa aktuariusz, a nadzoru nad systemem nie sprawuje kompetentny urząd nadzoru finansowego (np. Komisja Nadzoru Finansowego). Patrząc przez pryzmat historyczny, aktuariusz i państwowy nadzór nad systemem ubezpieczeń społecznych funkcjonował w Polsce do roku 1950, w tym też roku ustawowo został zniesiony.

2. Analiza prawna zagadnienia

Katalog źródeł prawa w Rzeczypospolitej Polskiej zawarty jest w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z treścią którego źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Art. 91 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

Mając powyższe na uwadze, z w/w przepisów Konstytucji RP można wyprowadzić precyzyjną hierarchię źródeł prawa, która przedstawia się następująco (w kolejności od aktów o najwyższej mocy prawnej):

1. Konstytucja.
2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.
3. Ustawa.
4. Umowa międzynarodowa ratyfikowana bez uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.
5. Rozporządzenie.

Konstytucja RP przyjmuje zatem zasadę, że ratyfikowane umowy międzynarodowe po ich ogłoszeniu stanowią część polskiego porządku prawnego i są bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie zależy od wydania ustawy. W art. 91 ust. 2 Konstytucja RP jednoznacznie wskazuje, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Posłużono się tu metodą transformacji polegającą na recepcji norm prawa międzynarodowego przez prawo krajowe. W rezultacie normy zawarte w ratyfikowanych umowach międzynarodowych stają się normami prawa wewnętrznego o charakterze powszechnie obowiązującym. Moc prawna umów tej kategorii jest niższa niż Konstytucji, ale mają one pierwszeństwo przed ustawą. Oznacza to również, że ustawodawca jest zobowiązany do wydania ustaw, jeżeli jest to konieczne dla realizacji postanowień tych umów i one to wyraźnie przewidują. Konstytucja RP wyraźnie określa więc miejsce umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie, uznając, że mają one pierwszeństwo

przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. Nadto, ze względu na rangę umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie należy – dokonując wykładni norm ustawowych i innych norm zawartych w aktach prawa wewnętrznego – interpretować je w zgodzie z normami tych umów.

3. Miejsce Konwencji nr 35 i Konwencji nr 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy w hierarchii krajowych źródeł prawa

Zarówno Konwencja nr 35, jak i Konwencja nr 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy zostały ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie – Ustawą o ratyfikacji. Są to zatem akty prawne stanowiące umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Zarówno same w/w konwencje, jak i ustawa wyrażająca zgodę na ich ratyfikację, to akty prawne obowiązujące w stanie prawnym aktualnym na dzień publikacji artykułu, co również potwierdzają zarówno oficjalne krajowe, jak i międzynarodowe źródła, w szczególności informacje ze strony internetowej Sejmu RP¹ oraz oficjalnej strony internetowej Międzynarodowej Organizacji Pracy². Tym samym w/w konwencje stanowią źródła prawa znajdujące się w hierarchii źródeł prawa bezpośrednio za Konstytucją RP, na drugim miejscu, a przed ustawami.

Warto również wspomnieć, iż w dniu 25 maja 2005 roku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej ukazała się – po wcześniejszym przyjęciu przez Sejm i podpisaniu przez Prezydenta RP – Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 roku, która również zawiera postanowienia dotyczące świadczeń emerytalnych. Jednakże Konwencja nr 102 w żaden sposób nie rewidowała postanowień Konwencji Nr 35 i Konwencji nr 36, gdyż zgodnie z art. 74 tej konwencji nie może być ona uważana za wprowadzającą rewizje jakiegokolwiek z istniejących konwencji. Skoro zatem nie wprowadziła ona rewizji jakiegokolwiek z istniejących konwencji, to tym samym Konwencje Nr 35 i 36 w dalszym ciągu obowiązują w niezmienionym przez Konwencję nr 102 kształcie.

Należy również podkreślić, iż w dniu 29 czerwca 1967 roku Konferencja Ogólna Międzynarodowej Organizacji Pracy w Genewie przyjęła Konwencję nr 128 dotyczącą świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, która stanowiła rewizję m.in. Konwencji nr 35 i 36. Jednakże z racji braku jej ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską nie może być ona uznana za element krajowego porządku prawnego czy w jakikolwiek sposób wpływać na ważność i moc obowiązującą Konwencji nr 35 i 36 w Polsce.

¹ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19490310225>, Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–2012, opracowano w Wydziale Koordynacji Współpracy Międzynarodowej Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – Tom I 1919–1973: http://www.dialog.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/tom I.pdf, Tom II – 1974–2012: http://www.dialog.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/tom II.pdf.

² http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102809.

4. Analiza zapisów Konwencji nr 35 i Konwencji nr 36

Zgodnie z treścią art. 1 Konwencji nr 35 każdy Członek Międzynarodowej Organizacji Pracy, który ratyfikuje niniejszą konwencję, zobowiązuje się do ustanowienia lub utrzymania obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek starości, na warunkach co najmniej równych przewidzianych w niniejszej konwencji. W myśl zaś art. 4 ww. konwencji ubezpieczony będzie miał prawo do pensji starczej (ang. – *old age pension*, pol. – *emerytura*) od ukończenia wieku, który ustalony będzie w ustawodawstwie narodowym i który w systemach ubezpieczenia pracowników najemnych nie może być wyższy niż ukończony 65. rok życia. Z kolei art. 16 w/w konwencji stanowi, iż pensja (emerytura) będzie przyznawana od ukończenia wieku, który będzie ustalony przez prawo narodowe, który jednakże nie może przekraczać ukończonych 65 lat. Należy podkreślić, iż art. 29 Konwencji nr 35 zawiera zasady zmiany postanowień konwencji lub jej wypowiedzenie. I tak, ww. przepis stanowi, iż w przypadku, gdyby Konferencja przyjęła nową konwencję, zmieniającą całkowicie lub częściowo niniejszą konwencję, i o ile nowa konwencja nie postanowi inaczej:

- ratyfikacja przez Członka nowej, zmienionej konwencji, pociągnęłaby z samego prawa, niezależnie od postanowień art. 27, natychmiastowe wypowiedzenie niniejszej konwencji z zastrzeżeniem, że nowa zmieniona konwencja weszła w życie,
- począwszy od daty wejścia w życie nowej, zmienionej konwencji, niniejsza konwencja przestałaby być otwarta do ratyfikacji Członków. Niniejsza konwencja pozostałaby jednakże w mocy, zarówno co do formy, jak i treści, w stosunku do Członków, którzy ją ratyfikowali, a którzy by nie ratyfikowali nowej, zmienionej konwencji.

Konwencja Nr 36 zawiera przepisy o dokładnie tej samej treści, co wyżej cytowane art. 1, 4, 16 i 29 Konwencji nr 35.

Zgodnie z art. 30 w/w konwencji za tekst autentyczny niniejszej konwencji uznaje się obydwu jej brzmienia: francuskie i angielskie. W ocenie autorów artykułu użyte w treści wyżej cytowanych przepisów Konwencji nr 35 i Konwencji nr 36 pojęcia:

- obowiązkowego ubezpieczenia na wypadek starości (art. 1 obydwu konwencji),
- pensji starczej (art. 4 i 16 obydwu konwencji),
- należy uznać odpowiednio za obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne i świadczenie emerytalne.

W ocenie autorów również interpretacja logiczna i systemowa wskazuje na to, iż treść obydwu w/w konwencji w art. 1 przywołuje ubezpieczenie emerytalne, a w art. 4 i 16 emeryturę. Żadne systemy ubezpieczeń społecznych nie przyznają wszak innego stałego comiesięcznego świadczenia osobom ubezpieczonym – płacącym składki ubezpieczeniowe (art. 5, 7 i 9 Konwencji) bądź ewentualnie z tych składek zwolnionym (art. 9 ust. 2 Konwencji) – w związku z osiągnięciem określonego wieku, niż emerytura. Tym samym żadne inne świadczenie, niż emerytura, nie pozostaje w sferze regulacji tych Konwencji.

Przepisy obydwu konwencji wskazują precyzyjnie wiek (nie wyższy niż ukończony 65. rok życia), z osiągnięciem którego osoby uprawnione (ubezpieczone) nabywają prawo do

uzyskania tego świadczenia z zakładu ubezpieczeń, do którego były odprowadzane składki ubezpieczeniowe. Zgodnie z art. 10 ust. 5 obu konwencji władze publiczne (państwowe) sprawują nadzór finansowy i administracyjny nad zakładami ubezpieczeń emerytalnych – autonomicznymi instytucjami ubezpieczenia.

5. Analiza treści Ustawy o emeryturach i rentach z FUS

Treść Ustawy o emeryturach i rentach z FUS w brzmieniu aktualnym, tj. po nowelizacji ustawą zmieniającą, w art. 24 ust. 1a i 1b wskazuje, ile lat wynosi wiek emerytalny odpowiednio dla kobiet i mężczyzn urodzonych we wskazanych w poszczególnych punktach w/w przepisów przedziałach czasowych. Spora część zarówno kobiet, jak i mężczyzn, nabywa prawo do emerytury w myśl treści art. 24 ust. 1a i 1b Ustawy o emeryturach i rentach z FUS po ukończeniu 65. roku życia, w skrajnych przypadkach nawet dopiero po ukończeniu 67. roku życia. Wydaje się, iż taka regulacja wyżej cytowanej ustawy jest w istotnej mierze sprzeczna z treścią Konwencji nr 35 i Konwencji nr 36 w zakresie maksymalnego wieku stanowiącego podstawę do nabycia prawa do pensji starczej – w wypadku uznania, iż pojęcia świadczenia emerytalnego i pensji starczej są tożsame bądź przynajmniej równoznaczne. Jednak przy założeniu, że w/w pojęcia nie są tożsame ani nawet równoznaczne, to i tak należy uznać, iż z chwilą osiągnięcia przez pracownika wskazanego w w/w konwencjach (tj. pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych) wieku 65 lat, nabywa on prawo do emerytury (pensji starczej), czyli tego konkretnego świadczenia, które państwo będące stroną tych konwencji ma obowiązek zapewnić poprzez właściwą organizację systemu ubezpieczeń obowiązkowych.

6. Wnioski z analizy prawnej

Reasumując, wiek uprawniający do nabycia świadczenia emerytalnego w odniesieniu do pracowników:

- najemnych,
- zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych,
- w wolnych zawodach,
- chałupników,
- pracowników gospodarstw domowych,
- zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych,

został określony w Konwencji nr 35 oraz Konwencji nr 36 i zgodnie z wyżej cytowanymi przepisami tych konwencji wynosi maksymalnie 65 lat, zarówno dla kobiet i mężczyzn. Treść art. 91 ust. 2 Konstytucji RP jednoznacznie wskazuje, iż umowa międzynarodowa

ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Ustawa o emeryturach i rentach z FUS jest niezgodna z postanowieniami w/w konwencji, mimo iż znajduje się w hierarchii źródeł prawa poniżej w/w konwencji. W wyżej opisanej sytuacji, zgodnie z wyżej cyt. art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, postanowienia Konwencji nr 35 i Konwencji nr 36 mają pierwszeństwo przed zapisami Ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Skutkuje to tym, iż w miejsce niezgodnych z w/w konwencjami postanowień Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zastosowanie mają przepisy tych konwencji. Co istotne i zarazem interesujące, art. 24 Ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz treść Ustawy zmieniającej podlegały weryfikacji w zakresie zgodności z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny w zakresie, w jakim przewidują podwyższenie wieku uprawniającego do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz emerytury dożywotniej dla kobiet i mężczyzn powyżej 65. roku życia, który ostatecznie w Wyroku TK nie dopatrzył się naruszenia przepisów Konstytucji RP w tym zakresie. Jednakże z treści Wyroku TK i jego uzasadnienia nie wynika okoliczność badania i porównania zaskarżonych zapisów w/w ustaw z treścią Konwencji Nr 35 oraz Konwencji Nr 36. Trybunał Konstytucyjny badał jedynie zgodność zaskarżonych przepisów ustaw z Konwencją nr 102, co wynika zarówno z treści samego Wyroku TK, jak i jego uzasadnienia. Nie odnosił się również do Konwencji MOP nr 128, co jest logiczne, gdyż – co wspomniano wyżej – nie została ona ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską, w związku z czym nie stała się elementem polskiego porządku prawnego i nie obowiązuje.

Obecna sytuacja, bardzo istotnej niezgodności pomiędzy Ustawą o emeryturach i rentach z FUS a Konwencjami MOP nr 35 i 36 w kwestii wieku uprawniającego do emerytury, rodzi bardzo wysokie ryzyko roszczeń finansowych i odszkodowawczych ze strony ubezpieczonych skierowanych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Skarbu Państwa. W przypadku uznania tych roszczeń przez krajowe sądy powszechne i utrwalenia jednolitości orzecznictwa w tym zakresie, w dalszej części artykułu podjęto próbę oszacowania skali łącznej kwoty tych roszczeń.

Nadto, w odniesieniu do wszystkich pracodawców, nie sposób pominąć także kwestii skutków ewentualnych roszczeń pracowników wywiedzionych w trybie art. 39 KP w związku z przewidzianą w tym przepisie ochroną przedemerytalną. Uregulowana bowiem w w/w przepisie KP ochrona pracownika przed wypowiedzeniem stosunku pracy winna obejmować każdorazowo okres czasu nie późniejszy niż cztery lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeśli okres zatrudnienia umożliwia mu uzyskanie prawa do emerytury z osiągnięciem tego wieku. Tym samym każdemu pracownikowi, z którym pracodawca rozwiązał stosunek pracy za wypowiedzeniem w w/w okresie ochronnym, obecnie dotyczy to mężczyzn, przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach lub o odszkodowanie w trybie art. 45 § 1 KP – przy zachowaniu terminów określonych w art. 264 KP.

7. Kalkulacja potencjalnego roszczenia

Ze względu na mocno ograniczony dostęp do danych statystycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, autorzy publikacji, aby oszacować potencjalną szkodę (brak wypłaty należnych świadczeń) w stosunku do emerytów, musieli posłużyć się pewnymi uproszczeniami. Metodykę kalkulacji przedstawiono w czterech krokach:

1. Określenie liczby „utraconych” emerytur w zależności od wieku mężczyzn przechodzących na emeryturę w okresie styczeń 2013 – marzec 2016 (źródło: Ustawa z 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).
2. Określenie średniej miesięcznej liczby mężczyzn przechodzących na emeryturę w poszczególnych latach 2013–2014 oraz na podstawie tych wartości przyjęcie średniej liczby dla 2015 roku i okresu styczeń–marzec 2016 roku (źródło: Emerytury i renty przyznane w 2013 i 2014 r. – Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych).
3. Określenie przeciętnej emerytury mężczyzn przechodzących na emeryturę wypłaconą przez ZUS w latach 2013–2014. Dla 2015 roku oraz okresu styczeń–marzec 2016 roku przyjęto średnią wartość z 2014 roku (źródło: Emerytury i renty przyznane w 2013 i 2014 r. – Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych).
4. Uwzględnienie wartości odsetek od zaległości podatkowych dla poszczególnych niez uzyskanych płatności przez emerytów (źródło: <http://www.bankier.pl/podatki-i-zus/wskazniki-i-stawki/odsetki-ustawowe-i-od-zaleglosci-podatkowych>).

Tabela 1

Kalkulacja wartości potencjalnego roszczenia na dzień 31.03.2016 roku

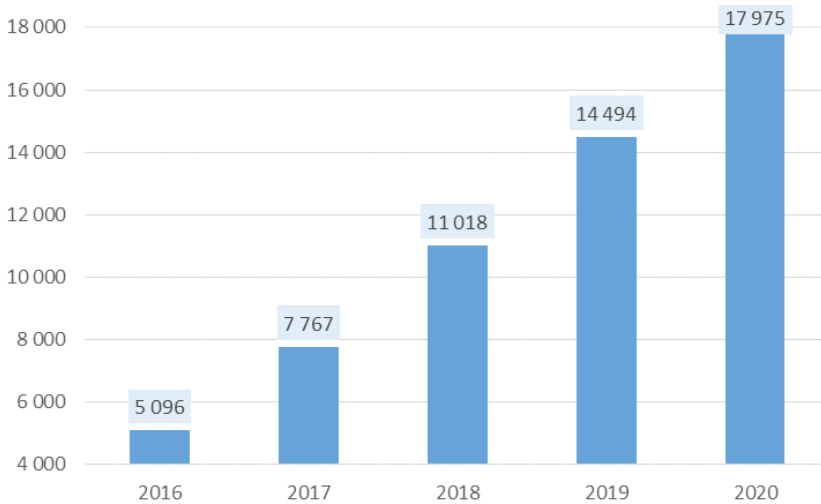
Rok przejścia na emeryturę	Liczba nowych emerytów	Wydłużenie wieku emerytalnego (w miesiącach)	Kwota roszczenia (tys. PLN)	Odsetki (tys. PLN)	Łączne roszczenie (tys. PLN)
2013	54 654	1–4	304 525	54 077	358 603
2014	74 278	5–8	1 049 927	54 651	1 104 578
2015	64 466	9–12	1 471 992	75 658	1 547 650
01.–03.2016	16 117	13	455 617	5 085	460 701
Razem	209 515		3 282 060	189 471	3 471 531

Źródło: opracowanie własne.

Wstępne określenie sumarycznego roszczenia (powiększonego o odsetki) na kwotę blisko 3,5 mld PLN, z czego blisko 3,3 mld PLN stanowi wartość samego roszczenia, a blisko 190 mln PLN – wartość odsetek naliczonych od niego. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że z każdym kolejnym kwartałem zwiększeniu ulega liczba okresów, o które wydłużony

został wiek emerytalny, co powoduje, że wielkość potencjalnego roszczenia będzie znacząco wzrastać.

Na rysunku 5 przedstawiono prognozę wzrostu wartości potencjalnego roszczenia do końca 2020 roku.



Rysunek 5. Potencjalna wartość roszczenia na koniec lat z okresu 2016–2020

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku utrzymania się *status quo* w zakresie kształtu przepisów prawa dotyczącego wieku emerytalnego, na koniec 2020 roku potencjalne roszczenie może osiągnąć poziom bliski 18 mld PLN.

Uwagi końcowe

Na skutek przeprowadzonej w publikacji analizy stwierdzono, że sytuacja demograficzna Polski na tle innych krajów Unii Europejskiej jest wyraźnie korzystniejsza, co przejawia się przede wszystkim w relacji osób w wieku produkcyjnym do liczby emerytów (Polska 4,5 osoby, UE: 3,5 osoby) czy przeciętnego wieku (Polska: 39,9 lat, UE: 42,5 lat). Dzięki takim relacjom można stwierdzić, że w polskim systemie emerytalnym potencjalnie jest istotnie więcej osób mogących opłacać składki emerytalne niż korzystających ze świadczeń emerytalnych i dodatkowo osoby te będą dłużej aktywne na rynku pracy, gdyż Polacy są młodszym społeczeństwem niż społeczeństwa większości krajów należących do Unii Europejskiej.

Patrząc na tę sytuację z drugiej strony, Polacy żyją statystycznie krócej niż mieszkańcy innych państw UE (Polska: 77,4 lat, UE: 80,2 lat), co skutkuje przeciętnie o 3 lata krótszym okresem pobierania świadczeń emerytalnych. Zestawienie tych obu grup wskaźników świadczy o wyraźnie lepszej sytuacji wyjściowej w tym zakresie dla systemu emerytalnego Polski niż większości z pozostałych krajów UE.

W artykule wykazano przede wszystkim niezgodność Ustawy z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw z przyjętymi przez Polskę Konwencjami 35 i 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy, co w konsekwencji świadczy o niezgodności z prawem zwiększenia wieku emerytalnego powyżej 65. roku życia dla ubezpieczonych objętych w/w konwencjami MOP.

Na potrzeby publikacji oraz głębszego zobrazowania problemu, podjęto także próbę określenia wartości potencjalnych roszczeń, które mogłyby zostać zasądzone poszkodowanym emerytom. Na podstawie wstępnych szacunków stwierdzono, że na koniec marca 2016 roku może to być kwota ok 3,5 mld PLN. Z każdym kolejnym rokiem obowiązywania tych przepisów Skarb Państwa naraża się na zwiększenie potencjalnych roszczeń o ok. 3 mld PLN.

Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.
- Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 roku.
- Konwencja nr 128 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny, przyjęta w Genewie dnia 29 czerwca 1967 roku.
- Konwencja nr 35 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach przemysłowych i handlowych, w wolnych zawodach, jak również chałupników i pracowników gospodarstw domowych, przyjęta w Genewie dnia 29 czerwca 1933 roku.
- Konwencja nr 36 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca obowiązkowego ubezpieczenia na starość pracowników najemnych, zatrudnionych w przedsiębiorstwach rolnych, przyjęta w Genewie dnia 29 czerwca 1933 roku.
- Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–2012, opracowano w Wydziale Koordynacji Współpracy Międzynarodowej Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Tom I: 1919–1973.
- Konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy 1919–2012, opracowano w Wydziale Koordynacji Współpracy Międzynarodowej Departamentu Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Tom II: 1974 – 2012.
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1948 r. o ratyfikacji konwencji Nr 24, 25, 35, 36, 37, 38, 39, 40 i 42, przyjętych na sesjach VIII, XVII, XVIII ogólnych konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1976 roku – Kodeks Pracy.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. akt: K 43/12.

DURA LEX, SED LEX – RETIREMENT AGE

Abstract: *Purpose* – The purpose of the present article is to point to the fact that the Republic of Poland does not comply with conventions no. 35 and 36 of the International Labour Organization regarding obligatory pension insurance, which Poland implemented into its domestic legislation by Acts of Law. The Acts on retirement age adopted by the Parliament in 2012, which established 67 years as the age in which persons covered by the obligatory pension insurance scheme gain the right to receive the funds they are entitled to, are not compliant with the conventions implemented by the Republic of Poland. As a consequence of these Acts, from the beginning of 2013 the retirement age of both men and women will gradually increase until it reaches 67 years, while at the same time increasing retirement age above 65 years of age is in conflict with Polish law.

Methodology – The analysis presented in this article was aimed at proving the incompliance of the provisions of the Act of May 11th 2012 amending the act on pensions from the Social Security Fund and several other acts, and in consequence also the Act of December 17th 1998 on pensions from the Social Security Fund, with binding Polish legislation. Then, on the basis of preliminary estimations the authors of the present article made an attempt at determining the potential losses of the Polish State Treasury due to potential claims by pensioners who against the law were deprived of a part of the payments they were entitled to.

Results – the analysis performed led to the following conclusions. The adoption of a legal act which increases retirement age above 65 years is against Polish law. At the time the present article was published the total value of the potential claims of victimized pensioners was estimated at PLN 3.5 billion.

Keywords: retirement age, pension, International Labour Organization conventions, claims against State Treasury

Cytowanie

Stawski W., Swaczyna T., Górski A. (2016). *Dura lex, sed lex – wiek emerytalny*. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (82/1), 819–831. DOI: 10.18276/frfu.2016.4.82/1-68.