



III.7060.122.2016.AJ

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat RP**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku przekazaniem przez Sejm RP do prac senackich uchwalonej w dniu 24 czerwca 2021 r. ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1188) zawierającej regulacje dotyczące tzw. emerytur czerwcowych uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko odnośnie projektowanej regulacji.

Problem tzw. emerytur czerwcowych był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich adresowych do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (wystąpienia z dnia: 15 września 2017 r., 11 stycznia 2018 r., 26 kwietnia 2018 r., 8 listopada 2018 r., 2 października 2019 r. oraz 27 lutego 2020 r.).

Zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury jest ściśle powiązane ze sposobem waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego, stanowiących podstawę obliczenia emerytury (art. 25 i 25a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Dz.U. z 2021 poz. 291 ze zm.). Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do wniosków złożonych w pozostałych jedenastu miesiącach roku. W przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie od stycznia do maja i od lipca do grudnia danego roku, składki zapisane na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który była przeprowadzona ostatnia waloryzacja roczna, jak również kapitał początkowy i składki zewidencjonowane we wcześniejszym okresie, poddane ostatniej waloryzacji rocznej, podlegają dodatkowo również waloryzacjom kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacjom kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę. Świadczenia osób przechodzących

na emeryturę w czerwcu (w sytuacji gdy kwoty poddane ostatniej waloryzacji rocznej nie podlegają dodatkowym waloryzacjom kwartalnym) są niższe niż emerytury osób przechodzących na emeryturę nie tylko w pozostałych miesiącach II kwartału tzn. w kwietniu czy maju, lecz również niższe niż emerytury ustalane w pozostałych kwartałach.

Formuła obliczania wskaźnika waloryzacji składek, zarówno rocznej jak i kwartalnej waloryzacji oparta jest na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. W pierwszym kwartale roku wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest znacznie wyższy niż w pozostałych kwartałach. Tym samym wskaźnik waloryzacji składek za I kwartał danego roku jest zwykle wyższy, niż roczny wskaźnik waloryzacji składek. Im większa jest ta różnica, tym waloryzacja kwartalna składek będzie korzystniejsza od waloryzacji rocznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem skarg dotyczących tego problemu. Szczególnie dotkliwy brak możliwości wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę dotyczy osób, którym przyznana została (będzie) emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Negatywne skutki mogą dotyczyć również osób pobierających świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową do których prawo ustaje z dniem osiągnięcia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu (por. odpowiednio art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 3 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 1725 ze zm. oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz. U. z 2018 r. poz. 1924 ze zm.). Z kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg wynika, że nie wszyscy ubezpieczeni mają świadomość konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie uzyskują oni ze strony organu rentowego pełnych informacji w sprawie możliwości wstrzymania się ze złożeniem wniosku, wycofania już złożonego wniosku do czasu uprawomocnienia się decyzji organu rentowego, czy też informacji o tym, że wysokość emerytury ustalana jest w istocie w dacie podjęcia jej wypłaty (po rozwiązaniu stosunku pracy na podstawie art. 103a w związku z art. 25 ust 1 ustawy emerytalnej).

Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na tle skarg przekazanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, prezentuje stanowisko, że obowiązek informacyjny organu rentowego nie może być interpretowany jako obowiązek udzielenia z urzędu informacji, jak złożenie wniosku o przyznanie emerytury lub podjęcie jej wypłaty w konkretnym miesiącu wpłynie na wysokość emerytury. Co więcej w pouczeniu do decyzji przyznającej prawo do emerytury brak jest informacji o możliwości wycofania wniosku o emeryturę.

Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymywał konsekwentnie stanowisko, że możliwe jest przyjęcie wykładni pozwalającej przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu na stosowanie regulacji odnoszącej się do pozostałych miesięcy II kwartału (kwiecień, maj). Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego niemożliwa

wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do obniżenia świadczeń emerytalnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stosowanie do wniosków złożonych w czerwcu omawianego sposobu ustalenia emerytury prowadzi do niedopuszczalnego zróżnicowania zasad ustalania wysokości emerytury. Stanowi swoistą pułapkę prawną, iż wyłącznie w zależności od miesiąca złożenia wniosku (podjęcia wypłaty) w ramach tego samego kwartału świadczeniobiorca ponosiłby negatywne konsekwencje z tytułu odprowadzania kolejnych składek, otrzymując wbrew oczekiwaniom niższe świadczenie. Przy czym wyeliminowanie różnic pomiędzy czerwcem a pozostałymi miesiącami nie powinno sprowadzać się do zmiany, która pogarszałaby sytuację osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku.

Już w odpowiedzi na pierwsze wystąpienie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o niezbędności rozwiązania problemu poprzez stosowną korektę regulacji prawnych (odpowiedź z dnia 11 października 2017 r.). Zaznaczono, że „(...)z punktu widzenia polityki społecznej, której nadrzędnym celem jest ochrona interesu osób znajdujących się w trudnej sytuacji bytowej i materialnej (w tym również emerytów i rencistów), nie do przyjęcia są rozwiązania, które skutkowałyby obniżeniem świadczeń emerytalnych. Nie byłoby to właściwe tym bardziej, że świadczenia emerytalne wyliczane według nowego algorytmu (uwzględniającego wysokość zgromadzonego kapitału i przewidywanego dalszego trwania życia), są relatywnie niższe niż świadczenia przyznawane według tzw. starych zasad (przy porównywalnym stażu pracy i zarobkach stanowiących podstawę wymiaru składek) (...)”. W kolejnej odpowiedzi z dnia 25 kwietnia 2018 r. wskazano, że ostateczna decyzja w tej sprawie nie została jeszcze podjęta, ponieważ w dalszym ciągu poszukiwane jest rozwiązanie najbardziej optymalne, które zlikwiduje negatywne skutki przejścia na emeryturę w czerwcu, a jednocześnie będzie neutralne dla osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku. W odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2019 r. wskazano, że Ministerstwo oczekuje na decyzje Zespołu ds. Programowania Prac Rządu w kwestii podjęcia prac legislacyjnych dotyczących przedmiotowej sprawy. Wskazano przy tym, że zostały zainicjowane działania mające na celu zapewnienie ubezpieczonym uzyskanie rzetelnych informacji w tym zakresie. W ostatniej odpowiedzi z dnia 3 czerwca 2020 r. wskazano, że nadal są analizowane możliwe rozwiązania poruszonego problemu, nie podjęto jeszcze decyzji w tej sprawie, ponieważ nadal poszukiwane jest możliwe do wprowadzenia rozwiązanie, które zlikwidowałoby negatywne skutki przejścia na emeryturę w czerwcu, a jednocześnie nie spowodowałoby negatywnych skutków dla osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku i byłoby spójne z konstrukcją systemu ubezpieczenia emerytalnego.

Doraźne rozwiązanie tego problemu, z którego skorzystają osoby przechodzące na emeryturę w czerwcu 2020 r., zawiera ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875). Zgodnie z art. 53 tej ustawy, w przypadku ustalania wysokości

emerytury w czerwcu 2020 r., waloryzacji składek stanowiących podstawę obliczenia emerytury dokonuje się w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju 2020 r., jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

Rzecznik Praw Obywatelskich w opinii z dnia 4 maja 2020 r. do projektu ww. ustawy zwanej też Tarczą 3.0 wskazywał, że ograniczenie projektowanej regulacji jedynie do sytuacji ustalania wysokości emerytury w czerwcu 2020 r. nie znajduje uzasadnienia. Projektowana regulacja powinna w sposób kompleksowy uregulować problem emerytur czerwcowych, także ustalanych w przeszłości.

Przekazana do Senatu uchwalona przez Sejm w dniu 24 czerwca 2021 r. ustawa w art. 1 ust. 3 przewiduje, że w art. 25a:

a) ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie

„w drugim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku, z uwzględnieniem ust. 2a;”,

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a i 2b w brzmieniu:

„2a. W przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego.

2b. Przepis ust. 2a stosuje się również do ubezpieczonego, który wiek uprawniający do emerytury osiągnął po dniu 31 maja danego roku”

Z kolei zgodnie z dodanym art. 17

„1. Przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy zmienianej w art. 3 osobom, które wiek emerytalny ukończyły po dniu 31 maja 2021 r., oraz do rent rodzinnych przyznanych po osobach zmarłych po dniu 31 maja 2021 r.

2. W przypadku przyznania emerytury lub renty rodzinnej, o których mowa w ust. 1, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”

W ww. ustawie nie przewidziano regulacji, które dawałyby możliwość ustalenia na nowo wysokości emerytury (z uwzględnieniem zmian dotyczących sposobu waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego), osobom którym już obliczono wysokość emerytury w czerwcu w latach poprzednich. Niezrozumiałym jest ograniczenie projektowanej regulacji jedynie do sytuacji ustalania wysokości emerytury w 2021 r. oraz w kolejnych latach. Problem ten powinien zostać uregulowany kompleksowo odnosząc się

również do emerytur, których wysokość została ustalona w czerwcu w minionych latach. Powinien przy tym przewidywać stosowne wyrównanie. Skoro w art. 17 ustawy zdecydowano się wstecznie uregulować kwestie ustalenia wysokości emerytury w czerwcu 2021 r., nic nie stoi na przeszkodzie, aby w tym samym art. 17 ustawy nowelizującej wprowadzić rozwiązanie dotyczące poprzednich lat. Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego niemożliwa wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do naprawienia szkody jedynie niektórym pokrzywdzonym tą regulacją.

Wyrażam głęboką nadzieję, że w ramach prac senackich kwestia tzw. emerytur czerwcowych zostanie kompleksowo uregulowana, tak aby dotyczyła również emerytów, którym w przeszłości ustalono emeryturę w miesiącu czerwcu.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/