



III.7060.122.2016.AJ

**Pani
Bożena Borys-Szopa
Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister

Uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie informacji dotyczących rozwiązania problemu zróżnicowanych zasad ustalania wysokości emerytury w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek. Problem ten był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (wystąpienia z dnia: 15 września 2017 r., 11 stycznia 2018 r., 26 kwietnia 2018 r., 8 listopada 2018 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 2018 r. poz. 127 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. Zgodnie z praktyką organu rentowego 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 waloryzacji kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacji kwartalnym, gdyż została już zwaloryzowana rocznie za poprzedni rok od dnia 1 czerwca roku, w którym został zgłoszony wniosek o emeryturę.

Już w odpowiedzi na pierwsze wystąpienie Pan Minister Marcin Zieleniecki podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o niezbędności rozwiązania problemu poprzez stosowną korektę regulacji prawnych. 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 ostatniej 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. Przed wszystkim doradcy emerytalni oraz pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przyjmujący wnioski o świadczenia emerytalne informują każdą osobę zgłaszającą wniosek w czerwcu, że jeśli przejdzie na emeryturę chociażby o jeden miesiąc później, to uzyska wyższą kwotę emerytury. Przyszli emeryci mają też możliwość skorzystania z kalkulatora emerytalnego zamieszczonego na stronie internetowej ZUS w celu porównania wysokości kwot emerytury obliczonych dla poszczególnych miesięcy roku, w którym planują zakończyć pracę i przejść na emeryturę. Są to wprawdzie kwoty hipotetyczne, ale doskonale obrazują różnice w wysokości emerytury w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę. Akcja informacyjna ZUS przynosi efekty. Na wzrost świadomości ubezpieczonych o znaczeniu daty przejścia na emeryturę wskazuje to, że do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wpływa znacznie mniej korespondencji w tej sprawie (...)”.

Tymczasem 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 w celu zbadania prezentuje stanowisko, że organy rentowe zobowiązane są do udzielania informacji, w tym wskazówek i wyjaśnień, w zakresie dotyczącym warunków i dowodów wymaganych do uzyskania świadczeń. Przez prawo do uzyskania informacji należy rozumieć możliwość zwrócenia się do ZUS z żądaniem udzielenia informacji oraz obowiązek ZUS do jej udzielenia. Obowiązek informacyjny organu rentowego nie może być jednak 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.

W pierwszym wystąpieniu Rzecznika wskazano, że stosowanie mechanizmu waloryzacji kwartalnej w odniesieniu do emerytur obliczanych w czerwcu danego roku, będącym miesiącem drugiego kwartału, a jednocześnie miesiącem dokonywania waloryzacji rocznej, wzbudza kontrowersje w orzecznictwie. Przykładem tych rozbieżności było przedstawienie w 2015 r. przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku (III AUa 8/15) i Sąd Apelacyjny w Łodzi (III AUa 430/14) Sądowni Najwyższemu w trybie art. 390 k.p.c. zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości na gruncie art. 25a ustawy emerytalnej. Wprawdzie nie doszło do podjęcia uchwał z przyczyn wskazanych przez Sąd Najwyższy, jednak w motywach postanowień z 6 października 2015 r., III UZP 9/15 oraz z 3 listopada 2015 r., III UZP 12/15 Sąd ten wyłożył, jak stosować mechanizm waloryzacji rocznej i kwartalnej do emerytur kapitałowych obliczanych w poszczególnych okresach obrachunkowych. Sąd Najwyższy uznał, że w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu składki zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego oraz kapitał początkowy podlegają jedynie rocznej waloryzacji, przy czym zaprezentowany mechanizm od przyjętego przez organ rentowy różni liczbą przeprowadzanych waloryzacji kwartalnych oraz definicja zwrotów „kwota składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja” (art. 25 ust 4) oraz „kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację” (art. 25a ust 1). Analiza orzecznictwa sądów powszechnych wskazuje, że wykładnia przyjęta w przez Sąd Najwyższy dotycząca jedynie rocznej waloryzacji w przypadku ustalania wysokości w czerwcu znajduje odzwierciedlenie w linii orzeczniczej sądów powszechnych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 20 grudnia 2016 r., III AUa 1749/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 22 listopada 2016 r., III AUa 2560/15, wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 4 października 2016 r., III AUa 1009/15), choć stanowisko to nie jest jednolite (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 11 lutego 2016 r., III AUa 15/15; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 4 października 2016 r., III AUa 1009/15) W wyroku z dnia 9 marca 2017 r. III AUa 406/16 Sąd Apelacyjny w Szczecinie uznał, że gdyby do wniosków złożonych w czerwcu stosować inny sposób ustalania emerytury, to prowadziłyby to do niedopuszczalnego zróżnicowania sposobu ustalania wysokości emerytury w trakcie jednego kwartału, co skutkowałoby jednocześnie nierównym traktowaniem ubezpieczonych. Zgodzić się należy również ze stanowiskiem tego Sądu, że stanowiłoby to swoistą pułapkę prawną, ponieważ wyłącznie w zależności od miesiąca złożenia wniosku, w ramach tego samego kwartału, świadczeniobiorca ponosiłby negatywne konsekwencje

z tytułu odprowadzenia kolejnych składek, otrzymując wbrew oczekiwaniom niższe świadczenie. Podkreślenia wymaga, że przepisy art. 25 i art. 25a ustawy o emeryturach i rentach z FUS nie naruszają konstytucyjnych zasad równości wobec prawa oraz państwa prawa, o ile różnicują sytuację prawną osób pobierających świadczenia z ubezpieczeń społecznych w zależności od długości opłacania składek na te ubezpieczenia, a nie uzależniają ich wysokości od miesiąca złożenia wniosku o świadczenie w ramach jednego kwartału.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że mechanizm powołany w ustawie emerytalnej, niezależnie od wykładni zasad jego stosowania, pozostaje w niezgodzie z literalnym brzmieniem art. 25 ust 1. W świetle tego przepisu podstawę obliczenia emerytury stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury, zwaloryzowanego kapitału początkowego oraz kwot środków zewidencjonowanych na subkoncie. Oznaczać to powinno, że waloryzacji powinna podlegać kwota składek za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Tymczasem regulacja art. 25a ust 1 ustawy wyłącza spod waloryzacji część miesięcy przypadających na ten okres. Problem ten był podnoszony w wystąpieniach Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik jest adresatem licznych 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 2017, poz. 2148 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.).

Rzecznik podtrzymuje 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, maja).

Z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego niemożliwa wydaje się akceptacja rozwiązania, które bez racjonalnego uzasadnienia prowadzi do obniżenia świadczeń emerytalnych.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U z 2018 r. poz. 2179 ze zm.) uprzejmie proszę o przekazanie stanowiska w kwestii rozwiązania zasygnalizowanego problemu.

Z poważaniem