RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 15 września 2017 r.

III.7060.122.2016.AJ

Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

Szanowna Pani Minister

Rzecznik Praw Obywatelskich jest adresatem skarg dotyczących zróżnicowania zasad ustalania wysokości emerytury na nowych zasadach w zależności od miesiąca, w którym został złożony wniosek. Zróżnicowanie to związane jest ze sposobem przeprowadzenia waloryzacji składek na ubezpieczenie emerytalne i kapitału początkowego stanowiącymi podstawę obliczenia emerytury. Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie wysokości) w czerwcu skutkuje niższym wymiarem emerytury w porównaniu do złożenia wniosku w pozostałych jedenastu miesiącach.

Składki na ubezpieczenie emerytalne gromadzone na indywidualnych kontach ubezpieczonych oraz kapitał początkowy jako składniki podstawy obliczenia emerytury podlegają waloryzacji, która polega na ich pomnożeniu przez wskaźnik waloryzacji (art. 25 ust. 5, art. 173 ust. 5 i 5a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 zwana dalej – „ustawą emerytalną"). Obowiązujący mechanizm waloryzacyjny ma uwzględniać zarówno wzrost/spadek poziomu inflacji, jak i reagować na coroczną dynamikę wpływu składek do ZUS. Waloryzacja składek przeprowadzana jest corocznie, od dnia 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za rok 2000, z uwzględnieniem art. 25a. Waloryzacji rocznej podlega kwota składek zewidencjonowana na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja, powiększona o kwoty z tytułu przeprowadzonych waloryzacji. Waloryzacja kapitału początkowego (ustalonego decyzją organu rentowego na

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
www.rpo.gov.pl

dzień 1 stycznia 1999 r.) odbywa się według takich samych zasad z wyjątkami pierwszej waloryzacji dokonanej od dnia 1 czerwca 2000 r.

Waloryzacja kwartalna uregulowana w art. 25a ustawy emerytalnej stanowi uzupełnienie waloryzacji rocznej i stosowana jest przy ustalaniu wysokości emerytury. Waloryzacji kwartalnej podlega kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację roczną. W przypadku ustalania wysokości emerytury: w pierwszym kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za trzeci kwartał poprzedniego roku; w drugim kwartale danego roku - ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za czwarty kwartał poprzedniego roku; w trzecim kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za pierwszy kwartał danego roku; w czwartym kwartale danego roku – ostatniej kwartalnej waloryzacji składek dokonuje się za drugi kwartał danego roku.

Waloryzację składek przeprowadza się zatem systemem rocznym do czasu, gdy ubezpieczony zgłosi wniosek o emeryturę. Wówczas składki (kapitał) waloryzuje się dodatkowo kwartalnie za okres, za który nie były objęte waloryzacjami rocznymi. Przy czym ustawa emerytalna zawiera zastrzeżenie, że w wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan konta nie może ulec obniżeniu (art. 25 ust. 3 ustawy emerytalnej).

Zgodnie z praktyką organu rentowego w przypadku ustalania wysokości emerytury w okresie do 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.

Analiza skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazuje, że 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. W latach 2009-2016 r. wskaźnik waloryzacji za I kwartał w danym roku był wyższy od 4,04% do 10,06% w poszczególnych latach od wskaźnika rocznego za te lata. Ze skarg skierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że różnice w wysokości emerytury w zależności od tego czy wniosek o emeryturę został złożony w czerwcu czy w pozostałych jedenastu miesiącach mogą wynosić od ok. 50 do nawet 300 zł. W konsekwencji taki sposób waloryzacji docelowo, znacząco wpływa na wysokość świadczenia.

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) Sądowi 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 szczegółowo 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 liczba przeprowadzanych waloryzacji kwartalnych oraz definicja zwrotów „kwota składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja” oraz „kwota składek na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu 31 stycznia roku, za który przeprowadzono ostatnią waloryzację”.

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 (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).

Z adresowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich skarg wynika, że ubezpieczeni nie są świadomi konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu, nie uzyskują w tym przedmiocie wyczerpujących pouczeń ze strony organu rentowego, czy to w kwestii wstrzymania się ze złożeniem wniosku czy też możliwości wycofania już złożonego wniosku do czasu uprawomocnia się decyzji organu rentowego. Wydaje się, że wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę nie mogą dokonać osoby, którym przyznana będzie emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończą w czerwcu. Osoby pobierające świadczenie przedemerytalne czy emeryturę pomostową, do których prawo ustaje z dniem osiągniecia wieku emerytalnego (ustalania prawa do emerytury powszechnej), w przypadku ukończenia tego wieku w czerwcu, również mogą stracić na wysokości świadczenia (por. odpowiednio art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych, Dz. U. z 2013, poz. 170 ze zm. oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 664 ze zm.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stosowanie do wniosków złożonych w czerwcu omawianego sposobu ustalenia emerytury może prowadzić do niedopuszczalnego zróżnicowania zasad ustalania wysokości emerytury. Stanowi swoistą pułapkę prawną, iż wyłącznie w zależności od miesiąca złożenia wniosku 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 pozostałym miesiącami nie powinno sprowadzać się do zmiany, która pogarszałyby sytuację osób przechodzących na emeryturę w pozostałych 11 miesiącach roku.

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, który stanowi o będącej podstawą obliczenia emerytury – kwocie

składek na ubezpieczenie emerytalne z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. Literalnie ujmując waloryzacji powinna podlegać kwota składek za wszystkie miesiące poprzedzające miesiąc, od którego przysługuje wypłata emerytury. W rzeczywistości zaś regulacja art. 25a ust. 1 ustawy wyłącza spod waloryzacji część miesięcy przypadających na ten okres.

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 2017 r. poz. 958) uprzejmie proszę o zajęcie stanowiska w sprawie.

Z poważaniem