



III.7060.122.2016.AJ

**Pani
Marlena Małağ
Minister Rodziny
i Polityki Społecznej**

Szanowna Pani Minister,

uprzejmie informuję Panią Minister, że do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące braku uregulowania w ostatnich zmianach ustawowych problemu tzw. emerytur czerwcowych w odniesieniu do emerytur ustalonych w tym miesiącu w ubiegłych latach (zgłoszenie wniosku lub podjęcie wypłaty w czerwcu w latach 2009-2019) oraz pochodnych im rent rodzinnych.

Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1621) oraz ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875) uregulowały sposób ustalenia wysokości emerytury w czerwcu jedynie na przyszłość, początkowo incydentalnie w czerwcu 2020 r., a następnie na stałe od 2021 r., pomijając jednak w tym zakresie emerytury ustalone w poprzednich latach.

Problem tzw. emerytur czerwcowych był przedmiotem wielokrotnych wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich adresowych do Ministra Rodziny 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.).

Należy wskazać, że zróżnicowanie zasad ustalania wysokości emerytury było 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.). Waloryzacja składek przeprowadzana jest corocznie, od dnia 1 czerwca każdego roku, poczynając od waloryzacji za rok 2000 r., 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 dzień 1 stycznia 1999 r.) odbywa się według takich samych zasad z wyjątkami pierwszej waloryzacji dokonanej od dnia 1 czerwca 2000 r. przez pomnożenie kapitału wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia z 1999 r., pomniejszonego o naliczone i potrącone od ubezpieczonego składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe, w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia za 1998 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.

Złożenie wniosku o emeryturę (ustalenie jej wysokości) w czerwcu skutkowało 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 waloryzacom kwartalnym. Natomiast w przypadku ustalania wysokości emerytury w czerwcu danego roku, kwota składek poddana ostatniej waloryzacji rocznej nie podlega dodatkowym waloryzacom 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 waloryzacom 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 jest korzystniejsza od waloryzacji rocznej.

Zgodnie z dodanym z dniem 18 września 2021 r., na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, przepisem art. 25a ust. 2a ustawy emerytalnej 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. Przepis ust. 2a stosuje się również do ubezpieczonego, który wiek uprawniający do emerytury osiągnął po dniu 31 maja danego roku. W przepisach przejściowych (art. 17 ustawy) przewidziano, że ww. regulacja ma zastosowanie do emerytur przyznanych na wniosek zgłoszony po dniu 31 maja 2021 r. lub przyznanych na podstawie art. 24a ustawy emerytalnej 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. Emerytura lub renta rodzinna podlega ponownemu przeliczeniu z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Na etapie prac legislacyjnych nad ww. ustawą Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił uwagi. W opinii skierowanej do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu z dnia 5 lipca 2021 r. Rzecznik wskazał, że w ustawie o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych 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. Rzecznik wskazał, że problem ten powinien zostać uregulowany kompleksowo odnosząc się również do emerytur, których wysokość została ustalona w czerwcu w minionych latach.

Stosowne poprawki przewidujące możliwość ustalenia na nowo wysokości emerytury osobom, którym obliczono wysokość emerytury w czerwcu w latach poprzednich zostały wniesione przez Senat RP. Przewidziano dodanie art. 17a, który przewidywał zastosowanie art. 25a ust 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej do emerytur przyznanych w okresie od 1 do 30 czerwca w tych 2009-2019, emerytur przyznanych na podstawie art. 24a ustawy emerytalnej, osobom, które wiek emerytalny ukończyły w okresie od dnia 1 czerwca do dnia 30 czerwca w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych. Ponowne przeliczenie miało nastąpić na wniosek uprawnionego, w terminie 60 dni od dnia wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji. Przewidziano również dodanie art. 17b regulującego wypłatę wyrównania. Sejm RP na posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 r. senackie poprawki odrzucił i nie znalazły się one w ostatecznej wersji ustawy.

Innymi słowy problem tzw. czerwcowych emerytur został rozwiązany na przyszłość z pominięciem osób, którym ustalono wysokość emerytury w czerwcu w minionych latach.

Należy przypomnieć, że już w odpowiedzi na pierwsze wystąpienie Minister Rodziny 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. W piśmie tym wskazano, że „(...)zainicjowano działania mające na celu zapewnienie ubezpieczonym uzyskanie rzetelnych informacji w tym zakresie. Przede 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 (...). Na wzrost świadomości ubezpieczonych o znaczeniu daty przejścia na emeryturę wskazuje fakt, że liczba osób przechodzących w czerwcu na emeryturę systematycznie maleje. W ostatnich dwóch latach jest to ok. 1% ogółu przyznanych w danym roku emerytur (...)”.

W kontekście podejmowanych działań informacyjnych Centrala ZUS wskazała, że na przestrzeni ostatnich pięciu lat liczba osób, którym ustalono emeryturę i podjęto jej wypłatę

w czerwcu spadła z ponad 16 tys. w 2015 r. do niecałych 3 tys. w 2019 r. (pismo Departamentu Świadczeń Emerytalno-Rentowych Centrali ZUS z dnia 12 marca 2020 r. znak: 992700/611/420/2020-WAS).

Należy przypomnieć, że szczególnie dotkliwy brak możliwości wyboru momentu złożenia wniosku o emeryturę dotyczył osób, którym przyznana została emerytura z urzędu w miejsce dotychczas pobieranej renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 24a ustawy emerytalnej), a wiek emerytalny ukończyły w czerwcu (w tym przypadku nawet prowadzenie szerokiej akcji informacyjnej nie uchroniłoby przed ustaleniem niższej emerytury). Negatywne skutki dotyczyły 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 wynikało, że nie wszyscy ubezpieczeni mieli świadomość konsekwencji złożenia wniosku o emeryturę w czerwcu. Nie uzyskiwali 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 była 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 do zbadania przez Rzecznika Praw Obywatelskich, prezentował 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 było (jest) informacji o możliwości wycofania wniosku o emeryturę.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stosowanie do wniosków złożonych w czerwcu omawianego sposobu ustalenia emerytury stanowiło 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. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymywał konsekwentnie stanowisko, że możliwe było przyjęcie wykładni pozwalającej przy ustalaniu wysokości emerytury w czerwcu na stosowanie regulacji odnoszącej się do pozostałych miesięcy II kwartału (kwiecień, maj).

Ustawodawca w ostatniej nowelizacji nie przewidział jednak regulacji, która dawałaby 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. Niezrozumiałe jest

wprowadzenie ustawowych regulacji jedynie na przyszłość. Problem ten powinien zostać uregulowany kompleksowo odnosząc się również do emerytur, których wysokość została ustalona w czerwcu w minionych latach. Skoro w art. 17 ustawy zdecydowano się wstecznie uregulować kwestie ustalenia wysokości emerytury w czerwcu 2021 r., nic nie stało na przeszkodzie, aby w tym samym art. 17 ustawy nowelizującej wprowadzić rozwiązanie dotyczące poprzednich lat.

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 2020 r. poz. 627 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przekazanie stanowiska w kwestii możliwości rozwiązania przedstawionego problemu.

Z poważaniem

z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich