



III.7060.859.2021.AJ

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

Szanowna Pani Minister,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi w związku z niekorzystnymi zmianami zasad przeliczania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych ustalanych na tzw. starych zasadach w związku z kontynuowaniem zatrudnienia (podlegania ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu). W tym zakresie bowiem z dniem 1 stycznia 2022 r. na mocy ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1621) uchyleniu podlegają regulacje art. 110 i 110a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291 ze zm. – zwana dalej „ustawą emerytalną”), natomiast istotnej zmianie podlega przepis art. 112 tej ustawy.

Instytucja przeliczenia wysokości świadczenia umożliwia zwiększenie emerytury ustalonej na podstawie art. 53 ustawy emerytalnej lub renty w wyniku uwzględnienia w podstawie wymiaru świadczenia okresów ubezpieczenia przypadających zarówno przed, jak i po przyznaniu emerytury/renty. Rozróżnienie to ma zasadnicze znaczenie, wobec możliwości uwzględniania w wyniku przeliczenia tzw. nowej kwoty bazowej. Przeliczenie emerytury oraz renty od podstawy wymiaru składek przypadającej w całości lub w części po przyznaniu prawa do świadczenia wynika z art. 110 ust. 1 ustawy emerytalnej. Przepis ten stosuje się, jeżeli emeryt lub rencista pozostawał w ubezpieczeniu (np. kontynuował zatrudnienie) po ustaleniu prawa do świadczenia, a do podstawy wskaże podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne zgodnie z art. 15 ustawy przypadające w całości lub w części po przyznaniu świadczenia. Warunkiem przeliczenia świadczenia na podstawie art. 110 ust. 1 ustawy emerytalnej co do zasady jest to, aby wskaźnik wysokości podstawy

wymiaru był wyższy od poprzednio obliczonego¹. Przeliczenie podstawy wymiaru świadczenia od zarobków uzyskanych w całości lub w części po przyznaniu świadczenia skutkuje zastosowaniem aktualnie obowiązującej kwoty bazowej (obowiązującej w dniu złożenia wniosku o przeliczenie świadczenia), w odróżnieniu od art. 111 ustawy emerytalnej, również regulującego zasady przeliczania, gdzie wskazanie do przeliczenia podstawy świadczenia zarobków uzyskiwanych przed ustaleniem prawa do emerytury lub renty powoduje zastosowanie kwoty bazowej ostatnio przyjętej do obliczenia świadczenia. Znowelizowane przepisy likwidują możliwość przeliczenia świadczeń emerytalno-rentowych na podstawie art. 110 ustawy emerytalnej.

Przepisy nowelizujące przewidują również uchylenie art. 110a ustawy emerytalnej. Przepis tej przewiduje możliwość przeliczenia emerytury tym osobom, które do ustalenia podstawy wymiaru emerytury wskazały bardzo wysokie zarobki, a wskaźnik wysokości znacznie przekraczał 250%. Osoby te, mimo że po nabyciu prawa do emerytury pozostawały w ubezpieczeniach społecznych i niejednokrotnie osiągały bardzo wysokie zarobki, w wielu przypadkach nie miały możliwości przeliczenia emerytury od nowej kwoty bazowej, bowiem nie mogły udowodnić wskaźnika wysokości podstawy wymiaru wyższego, niż został przyjęty przy obliczaniu emerytury w dacie jej przyznania (przed jego obniżeniem do 250%). Przepis art. 110a umożliwia ponowne ustalenie wysokości emerytury od przeliczonej podstawy wymiaru w przypadkach, w których nowo ustalony wskaźnik wysokości podstawy wymiaru jest niższy od poprzednio obliczonego, ale wyższy niż 250%.²

Podsumowując z dniem 1 stycznia 2022 r. zlikwidowana zostanie możliwość przeliczenia świadczeń emerytalno-rentowych w oparciu o regulacje art. 110 i 110a ustawy emerytalnej, pozostanie jedynie możliwość przeliczenia na gruncie art. 111 ustawy emerytalnej.

Z kolei nowa regulacja art. 112 ustawy emerytalnej przewiduje doliczenie nieuwzględnionych dotychczas w wymiarze świadczenia okresów składkowych poprzez doliczenie do kwoty emerytury, o której mowa w art. 53, lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy po 1,3% podstawy wymiaru, ustalonej w wyniku waloryzacji, za każdy rok okresów składkowych, o których mowa w art. 6³. Do czasu nowelizacji art. 112 ustawy emerytalnej przewidywał możliwość doliczenia nieuwzględnionych dotychczas w

¹ zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy emerytalnej warunek posiadania wyższego wskaźnika wysokości podstawy wymiaru nie jest wymagany od emeryta lub rencisty, który od dnia ustalenia prawa do świadczenia do dnia złożenia wniosku o przeliczenie w myśl art. 110 ust. 1 nie pobrał emerytury lub renty wskutek jej zawieszenia (np. w związku z osiągnięciem dochodu lub przychodu w wysokości powodującej zawieszenie prawa do świadczenia, bądź na wniosek zgłoszony nie wcześniej niż od 1 stycznia 1999 r. - art. 103 ust. 3) lub okres wymagany do ustalenia podstawy wymiaru emerytury lub renty w całości przypada po przyznaniu prawa do świadczenia, a wskaźnik wysokości podstawy wymiaru wynosi co najmniej 130%.

² Ustalenie wysokości emerytury zgodnie z art. 110a może nastąpić tylko raz.

³ do kwoty renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz do kwoty renty rodzinnej część wzrostu, o którym mowa w pkt 1, ustaloną przy zastosowaniu wskaźnika procentowego, określonego odpowiednio w art. 62 ust. 2 lub w art. 73 ust. 1 – art. 112 ust. 1 pkt 2

wymiarze świadczenia zarówno okresów składkowych, jak i nieskładkowych. Kwotę emerytury lub renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy zwiększało się w tym przypadku doliczając do kwoty świadczenia: po 1,3% podstawy wymiaru świadczenia ustalonej w wyniku waloryzacji, za każdy rok okresów składkowych oraz po 0,7% podstawy wymiaru świadczenia ustalonej z uwzględnieniem waloryzacji za każdy rok okresów nieskładkowych⁴.

W uzasadnieniu wprowadzanych zmian wskazano, że uchylenie przepisów art. 110 i 110a ustawy emerytalne ma charakter porządkujący oraz ujednociający zasady przeliczania emerytur z tzw. starego (zdefiniowane świadczenie) i nowego systemu (zdefiniowana składka) dotyczące emerytów kontynuujących aktywność zawodową. W nowym systemie tzw. zdefiniowanej składki, w przypadku pracującego emeryta świadczenie jest powiększane o kwotę wynikającą z podzielenia składek zewidencjonowanych na jego indywidualnym koncie w ZUS, po dacie przyznania świadczenia przez dalsze trwanie życia w dniu złożenia wniosku o przeliczenie emerytury (por. art. 108 ustawy emerytalnej). Uchylenie ww. przepisów spowoduje, że w tzw. starym systemie emerytury będą podwyższane z tytułu kontynuowania aktywności zawodowej poprzez doliczenie po 1,3% z tytułu każdego roku składkowego, a więc analogicznie jak emerytury w nowym systemie o określony parametr, służący do obliczania świadczeń. Również zmianę art. 112 ustawy emerytalnej uzasadniano wskazując na jej charakter porządkujący. Pracujący emeryt w czasie choroby pobiera wynagrodzenie za czas choroby lub zasiłek chorobowy (od 15 dnia choroby w roku kalendarzowym), od których nie są odprowadzane składki. Uznano aby okres ten, analogicznie jak w nowym systemie, nie miał wpływu na wysokość pobieranego świadczenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich trudno zgodzić się z uzasadnieniem zmian mających na celu ujednoczenie przepisów w zakresie przeliczania emerytur z tzw. starego i nowego systemu – świadczeniobiorców kontynuujących aktywność zawodową, w sytuacji gdy zasady ustalania wysokości świadczeń w systemie zdefiniowanego świadczenia i w systemie zdefiniowanej składki różnią się zasadniczo.

System emerytalny obowiązujący od 1 stycznia 1999 r. - charakteryzuje dwutorowość związana z zachowaniem poprzednio obowiązujących zasad ubezpieczenia dla osób stosunkowo bliskich osiągnięcia wieku emerytalnego w chwili wejścia w życie reformy emerytalnej oraz przyjęciem nowych rozwiązań na przyszłość. Dotychczasowe rozwiązania ustalania prawa oraz wysokości emerytury (art 53), zachowano w stosunku do ubezpieczonych, którzy urodzili się przed 1 stycznia 1949 r. oraz pod szczególnymi warunkami dla niektórych osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. Osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. mogły skorzystać z prawa do wcześniejszej emerytury, według zasad dotychczasowych, łącznie z możliwością ustalenia jej wysokości na starych zasadach,

⁴ do kwoty renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz do kwoty renty rodzinnej część wzrostu, o którym mowa w pkt 1, ustaloną przy zastosowaniu wskaźnika procentowego, określonego odpowiednio w art. 62 ust. 2 lub w art. 73 ust. 1 – art. 112 ust. 1 pkt 2 ustawy emerytalnej

jednakże warunki wymagane do przyznania tego świadczenia dotyczące stażu pracy i wieku musiały spełnić w określonym czasie - generalnie do końca 2008 r. Ustawa emerytalna przewidziała również możliwość ustalenia emerytur mieszanych (art. 183 ustawy) łączących w odpowiedniej proporcji przy ustalaniu ich wysokości emeryturę ze starego i nowego systemu. Dla pozostałej grupy ubezpieczonych (z wyjątkiem górników) przewidziano nowe jednolite zasady ustalania prawa oraz wysokości emerytur (art. 26).

Wysokość emerytury ustalanej według tzw. „starych” zasad (art. 53 ustawy emerytalnej) uzależniona jest od: wysokości podstawy wymiaru; uwzględnionego okresu składkowego (art. 6 ustawy emerytalnej) i nieskładkowego (art. 7 ustawy emerytalnej), kwoty bazowej, obowiązującej w dacie zgłoszenia wniosku o emeryturę, jeżeli uprawnienia do świadczenia powstały wcześniej albo w miesiącu zgłoszenia wniosku lub obowiązującej w dacie spełnia wymaganych warunków, jeżeli prawo do emerytury powstanie później niż w miesiącu, w którym zgłoszono wniosek. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy emerytalnej kwota stała wynosi 24% tzw. kwoty bazowej. Rola tej części świadczenia polega na podwyższeniu kwoty emerytury i ma tym większe znaczenie, im niższa jest kwota indywidualna. Kwota indywidualna zależy natomiast od liczby okresów składkowych i nieskładkowych oraz od indywidualnie obliczanej podstawy wymiaru emerytury, kalkulowanej w oparciu o wskaźnik wysokości podstawy wymiaru emerytury, uzależniony od wysokości zarobków ubezpieczonego w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w danym ustawa określonym okresie. Kwota indywidualna odzwierciedla własny wkład ubezpieczonego do systemu

Z kolei wysokość tzw. „nowej” emerytury (art. 26 ustawy emerytalnej) zależy od wysokości zgromadzonych i zwaloryzowanych składek na ubezpieczenie emerytalne powiększonych o zwaloryzowany kapitał początkowy, który stanowi rozliczenie przebytych okresów ubezpieczeniowych przed 31 grudnia 1998 r., momentu przejścia na emeryturę, średniej dalszej długości życia. Emerytura w myśl art. 26 ustawy emerytalnej, stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia zgromadzonej na koncie kwoty przez średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego (art. 26 ustawy emerytalnej). Jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego, do ustalenia wysokości emerytury stosuje się tablice trwania życia obowiązujące w dniu, w którym ubezpieczony osiągnął wiek emerytalny wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Wyodrębnienie różnych reżimów prawnych na podstawie kryterium daty urodzenia było głównym założeniem reformy emerytalnej (zob. wyrok TK z 11 grudnia 2006 r, SK 15/06). Rozwiązanie to było podyktowane koniecznością przeprowadzenia reformy i ukształtowania systemu emerytalno-rentowego na nowych zasadach. W celu sukcesywnego i w miarę łagodnego przechodzenia ze starego do nowego systemu ustawodawca wprowadził odrębne regulacje dla poszczególnych grup wiekowych. Na temat możliwości i prawidłowości zastosowania daty urodzenia jako kryterium przyjęcia regulacji prawnych odmiennie kształtujących sytuację osób uprawnionych Trybunał wypowiedział się

w wyroku z 4 stycznia 2000 r., K 18/99, uznał, że "granica wieku znajduje uzasadnienie w kontekście całokształtu przepisów wprowadzających reformę ubezpieczeń społecznych. Celem reformy było wprowadzenie systemu emerytalno-rentowego «wielofilarowego», łączącego powszechny i obowiązkowy filar repartycyjny, powszechny i obowiązkowy filar kapitałowy oraz filar dobrowolnych ubezpieczeń dodatkowych, w miejsce dotychczasowego systemu finansowanego repartycyjnie". Rozwiązanie takie miało na celu złagodzenie skutków wprowadzenia całkowicie odmiennego systemu emerytalno-rentowego dla ubezpieczonych. Trybunał nie zakwestionował zatem ukształtowania odmiennych reżimów prawnych, wyodrębnionych na podstawie kryterium daty urodzenia, a tym samym zróżnicowania sytuacji prawnej osób objętych ich zakresem (zob. także wyrok TK z 20 maja 2008 r., SK 9/07).

Za wspólną cechą istotną, ze względu na którą dokonuje się zróżnicowania sytuacji prawnej osób należących do poszczególnych grup emerytalnych, należy uznać ustalenie świadczenia na zasadach objętych danym reżimem emerytalnym - zdefiniowanego świadczenia albo zdefiniowanej składki. Inaczej mówiąc, kryterium różnicującym jest ustalenie wymiaru emerytury w jednym z dwóch wyodrębnionych za pomocą daty urodzenia ubezpieczonego reżimów prawnych ubezpieczenia społecznego - systemie zdefiniowanej składki albo systemie zdefiniowanego świadczenia. Podmioty te nie charakteryzują się zatem tą samą cechą relewantną, a to umożliwia odmienne kształtowanie ich sytuacji prawnej (por. wyrok TK z dnia 26 września 2017 r., P 2/16). Zasady ustalania wysokości emerytury w systemie zdefiniowanego świadczenia oraz w systemie zdefiniowanej składki różnią się zasadniczo. Zróżnicowane zaś zasady ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych skutkują zróżnicowanymi zasadami ich przeliczenia dostosowanymi do parametrów obliczeniowych. Nie jest zatem zasadny argument uzasadniający wprowadzenie zmian koniecznością ujednoczenia systemów poprzez wskazanie na uprzywilejowanie osób objętych starym systemem, gdy regulacja art. 108 ustawy emerytalnej skutkuje niskim przyrostem emerytury w nowym systemie.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 110 ust. 1 nowa podstawa wymiaru ustalana jest na zasadach art. 15 ustawy emerytalnej tj. od zarobków (podstawy wymiaru składki) z 10 kolejnych lat kalendarzowych wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających rok, w którym zgłoszono wniosek o przeliczenie, bądź od zarobków (podstawy wymiaru składki) z 20 dowolnie wybranych lat kalendarzowych wybranych z całego okresu ubezpieczenia (przy czym zarobki w całości lub w części, przynajmniej jeden rok muszą przypadać po przyznaniu prawa do świadczenia). Emeryt, który kontynuuje zatrudnienie w 2021 roku, nie będzie mógł osiągniętych zarobków wskazać do podstawy wymiaru, bo wniosek o przeliczenie powinien złożyć w 2022 r., a wtedy przepis art. 110 nie będzie już obowiązywać. Zastosowane kilkumiesięcznego *vactio legis* (ustawa nowelizująca została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 3 września 2021 r.) w tym przypadku jest niewystarczające.

Uchylenie art. 110 ustawy emerytalnej zamyka również drogę do przeliczenia wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy dla kontynuujących pracę rencistów, którzy mogą wykazać wyższy wskaźnik wysokości podstawy wymiaru.

Za porządkujące nie można uznać zmian w zakresie regulacji art. 112 ustawy emerytalnej. Dotychczas wszystkie nieuwzględnione okresy składkowe i nieskładkowe doliczano na podstawie art. 112. Przepis ten nie dotyczył jedynie doliczania okresów (składkowych i nieskładkowych) przypadający po ustaleniu świadczenia – a wszystkich dotychczas nieuwzględnionych w wymiarze świadczenia, również tych przypadających przed ustaleniem prawa do świadczenia. Okresem nieskładkowym nie jest zaś jedynie okres pobierania wynagrodzenia chorobowego i zasiłku chorobowego, jak wskazuje uzasadnienie projektu. Katalog okresów nieskładkowych określa art. 7 ustawy emerytalnej i doliczenie może dotyczyć każdego z tych okresów dotychczas nieuwzględnionych w wymiarze świadczenia. Wyłączenie możliwości uwzględniania okresów nieskładkowych przy doliczaniu okresów ubezpieczenia na podstawie art. 112 stoi w sprzeczności z zasadami ustalania wysokości emerytury na gruncie art. 53 ustawy emerytalnej w systemie zdefiniowanego świadczenia oraz wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy na gruncie art. 62 ustawy emerytalnej (oraz rent rodzinnych, jako świadczeń pochodnych), gdzie wpływ na wysokość świadczenia mają zarówno okresy składkowe i nieskładkowe. W nowym systemie emerytalnym w istocie znaczenie ma odprowadzona składka zaewidencjonowana na koncie ubezpieczeniowym, lecz zasad ustalania i przeliczania emerytury na nowych zasadach nie powinno odnosić się do emerytury ustalonej i przyznanej na starych zasadach lub renty z tytułu niezdolności pracy ustalonej w tym systemie.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 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 zajęcie stanowiska w sprawie celowości przeprowadzonych zmian legislacyjnych.

Z wyrazami szacunku

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/