UZASADNIENIE

Projekt ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019, ma na celu rozwiązanie kwestii tzw. emerytur czerwcowych. Złożoność zagadnienia jest następstwem wprowadzenia nowego algorytmu wymiaru emerytury dla ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., którzy zostali objęci reformą emerytalną.

Świadczenie osoby przechodzącej na emeryturę w czerwcu, obliczane z zastosowaniem tzw. nowych zasad wymiaru, określonych w art. 25–26 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą emerytalną”, było zwykle niższe niż osoby przechodzącej w maju danego roku, gdyż suma wskaźników waloryzacji kwartalnej, którymi zostałyby objęte składki emerytalne oraz kapitał początkowy przy przejściu na emeryturę w kwietniu lub maju, jest zazwyczaj wyższa od wskaźnika waloryzacji rocznej, który stosuje się przy ustalaniu emerytury/renty rodzinnej, przyznanej w czerwcu danego roku. Formuła obliczania wskaźnika waloryzacji składek, zarówno rocznej, jak i kwartalnej, jest oparta na wzroście przypisu składek na ubezpieczenie emerytalne. W pierwszym kwartale roku wzrost przypisu składek w stosunku do czwartego kwartału poprzedniego roku jest wyższy niż w pozostałych kwartałach. Ma to związek z kumulacją periodycznych wypłat wynagrodzeń w I kwartale roku. W konsekwencji wskaźnik waloryzacji składek za I kwartał danego roku, co do zasady, jest wyższy niż roczny wskaźnik waloryzacji składek. Im większa jest ta różnica, tym waloryzacja kwartalna składek jest korzystniejsza od waloryzacji za ten sam okres w ujęciu rocznym. Tym samym złożenie wniosku o emeryturę w czerwcu mogło być mniej korzystne niż złożenie wniosku w pozostałych miesiącach II kwartału. W konsekwencji również renty rodzinne ustalone w czerwcu mogły być również niższe niż ustalone w innych miesiącach danego roku.

Z uwagi na powyższe zainicjowano działania mające na celu zapewnienie ubezpieczonym uzyskanie rzetelnych informacji w zakresie wysokości świadczeń przyznawanych w czerwcu. Przede wszystkim doradcy emerytalni oraz pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), przyjmujący wnioski o świadczenia emerytalne, informowali osoby zgłaszające wniosek w czerwcu, że jeżeli przejdą na emeryturę w innym miesiącu, to mogą uzyskać wyższą kwotę emerytury. Przyszli emeryci mieli 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 obrazują różnice w wysokości emerytury w zależności od miesiąca przejścia na emeryturę. Akcja informacyjna ZUS przyniosła efekty. Na wzrost świadomości ubezpieczonych o znaczeniu daty przejścia na emeryturę wskazuje fakt, że liczba osób przechodzących w czerwcu na emeryturę systematycznie malała. W latach 2018-2019 było to około 1 % ogółu przyznanych w danym roku emerytur.

Doraźne rozwiązanie kwestii tzw. emerytur czerwcowych, z którego skorzystały osoby przechodzące na emeryturę lub którym została przyznana renta rodzinna w czerwcu 2020 r., zawiera 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. poz. 875, z późn. zm.). 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. Celem tej regulacji było to, aby podstawa wymiaru emerytury/renty rodzinnej, ustalona na dzień 1 czerwca 2020 r., nie była niższa od ustalonej na dzień 31 maja tego roku.

Natomiast kwestia nowo przyznawanych tzw. emerytur czerwcowych została uregulowana w ustawie z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1621). Zmiany weszły w życie z dniem 18 września 2021 r. i dotyczą emerytur przyznanych w czerwcu 2021 r. oraz w latach następnych. Ustawą tą na stałe wprowadzono rozwiązanie, które zafunkcjonowało w 2020 r. Powyższe rozwiązania dotyczyły również rent rodzinnych.

W ustawie tej nie przewidziano jednak regulacji, które dawałyby możliwość ustalenia na nowo wysokości emerytury (z uwzględnieniem zmian dotyczących sposobu waloryzacji składek emerytalnych oraz kapitału początkowego) osobom, którym już ustalono wysokość emerytury w czerwcu w latach poprzednich, tj. w latach 2009–2019, gdyż przyjęto generalną zasadę, że proponowane przepisy dotyczą jedynie osób przechodzących na emeryturę począwszy od czerwca 2021 r.

Rozwiązanie kwestii emerytur czerwcowych i rent rodzinnych, ustalanych w czerwcu w latach 2009–2019, jest możliwe jedynie poprzez podjęcie działań legislacyjnych, mających na celu umożliwienie ustalenia na nowo wysokości ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 emerytur oraz rent rodzinnych. Przepis art. 17 ustawy nowelizującej z 2021 r. wskazuje, że przepisy art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej, w brzmieniu nadanym ustawą z 2021 r., mają 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.

W związku z tym w przedstawionym projekcie ustawy o ustalaniu wysokości emerytur z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 oraz rent rodzinnych po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019, proponuje się rozwiązanie tej kwestii. Projekt ustawy ma na celu określenie zasad ustalenia wysokości:

1. emerytur ustalonych w czerwcu w latach 2009–2019 na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
2. rent rodzinnych przysługujących uprawnionym osobom po ubezpieczonych, którym ustalono emerytury w czerwcu w latach 2009–2019;
3. rent rodzinnych przysługujących uprawnionym osobom po ubezpieczonych, którzy osiągnęli powszechny wiek emerytalny, wynoszący 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, i zmarli w czerwcu w latach 2009–2019 oraz nie mieli ustalonego prawa do emerytury (art. 1 projektowanej ustawy).

Biorąc powyższe pod uwagę, zakres podmiotowy ustawy objąłby, oprócz wskazanych wyżej emerytów, również osoby, którym przyznano renty rodzinne oraz osoby mające prawo do tej renty.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że projekt nie obejmuje osób, którym ustalenia wysokości rent rodzinnych dokonano w czerwcu 2020 r., gdyż ZUS stosował art. 53 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, do obliczenia wysokości emerytury osoby zmarłej w ramach wniosku o rentę rodzinną, tym samym nie istnieje potrzeba uwzględnienia w projektowanej ustawie rent rodzinnych przyznanych w czerwcu 2020 r. Należy też zwrócić uwagę w zakresie proponowanego art. 1 pkt 3, że renta rodzinna przysługuje uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci miała ustalone prawo do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy lub spełniała warunki wymagane do uzyskania jednego z tych świadczeń. Przy ocenie prawa do renty przyjmuje się, że osoba zmarła była całkowicie niezdolna do pracy.

W celu obliczenia wysokości emerytury lub renty rodzinnej, która miałaby zostać na bieżąco wypłacana świadczeniobiorcy, ZUS ponownie obliczyłby wysokość świadczenia na dzień jego ustalenia w latach 2009–2019, z uwzględnieniem przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw. Oznacza to, że ZUS ponownie obliczy wysokość świadczenia w dacie jego ustalenia, z zastosowaniem rozwiązania, że waloryzacji składek dokonuje się w taki sam sposób, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju danego roku, jeżeli jest to korzystniejsze dla ubezpieczonego. Tak ustalona wysokość emerytury i renty rodzinnej podlegałaby następnie waloryzacji na zasadach, jakie obowiązywały po dniu przyznania emerytury lub renty rodzinnej. Emerytura lub renta rodzinna w nowej wysokości, uwzględniającej wyżej opisane obliczenie przysługiwałaby od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od dnia 1 stycznia 2026 r. W trosce o zabezpieczenie interesów osób uprawnionych zdecydowano, że ustalenie nowej wysokości świadczeń nastąpi z urzędu oraz że tak ustalona emerytura lub renta rodzinna nie może być niższa niż dotychczas wypłacana (art. 2 projektowanej ustawy).

W przypadku osób uprawnionych, zgodnie z projektowaną ustawą, wysokość ich emerytury lub renty rodzinnej podlegałaby zatem ustaleniu przez ZUS z urzędu w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 3 projektowanej ustawy).

Postępowanie w sprawie ustalenia wysokości czerwcowej emerytury lub renty rodzinnej prowadzone na podstawie niniejszej ustawy byłoby zawieszone przez ZUS z urzędu w przypadku, gdy toczy się postępowanie administracyjne lub sądowe w przedmiocie ustalenia prawa lub wysokości emerytury lub renty rodzinnej. W przypadku prawomocnego zakończenia postępowania w tej sprawie ZUS podejmie z urzędu postępowanie zawieszone z tej przyczyny (art. 4 projektowanej ustawy). Proponowany przepis będzie zatem obejmował zarówno postępowania wszczęte i toczące się przed ZUS, jak też postępowania toczące się przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Dla przykładu: ubezpieczony, któremu ustalono emeryturę w czerwcu 2019 r. zakwestionował w drodze odwołania prawidłowość ustalonej w decyzji ZUS wysokości świadczenia. W dacie wejścia w życie przepisów ustawy, tj. dnia 1 stycznia 2026 r., postępowanie odwoławcze od ww. decyzji nadal pozostaje w toku i jest przedmiotem rozpoznania przez sąd apelacyjny (II instancji), w związku ze złożoną przez ubezpieczonego apelacją od niekorzystnego dla niego rozstrzygnięcia sądu okręgowego (I instancji). W świetle proponowanego brzmienia art. 4 projektu – ZUS zawiesi w odniesieniu do tego ubezpieczonego postępowanie w sprawie ustalenia z urzędu wysokości emerytury czerwcowej, prowadzone na podstawie niniejszej ustawy, z uwagi na toczące się i niezakończone postępowanie sądowe w przedmiocie ustalenia prawa do emerytury, o której mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy. Przyjęte w tym przepisie rozwiązanie ma również charakter informacyjny, gdyż z treści orzeczenia zawieszającego postępowanie będzie wynikała przyczyna jego zawieszenia. Świadczeniobiorca czerwcowy uzyska w ten sposób wiedzę, że jego świadczenie zostanie ustalone, w oparciu o stan konta emerytalnego na koniec maja, dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego lub sądowego, które w jego sprawie się toczy, a tym samym uzyska wiedzę o powodach braku przeliczenia tego świadczenia przez ZUS z urzędu w terminie wynikającym z art. 3 projektu ustawy.

Uregulowanie sprawy świadczeń czerwcowych z lat 2009–2019 z urzędu zgodnie z przepisami ustawy spowoduje ich kompleksowe uregulowanie w całości i w jednakowy sposób, tym samym nie będzie podstaw do nowych postępowań w sprawie ustalenia wysokości świadczeń osób, którym ustalono emeryturę lub rentę rodzinną w czerwcu w latach 2009–2019 bez uwzględnienia przywołanych powyżej przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej.

Natomiast postępowania administracyjne i cywilne w sprawie ustalenia wysokości emerytury lub renty rodzinnej, wszczęte w celu zastosowania przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy emerytalnej i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, proponuje się, aby toczyły się do czasu uprawomocnienia się kończących je decyzji lub orzeczeń (art. 5 projektowanej ustawy).

Zróżnicowanie sytuacji ubezpieczonych ze względu na datę złożenia wniosku jest w tym przypadku usprawiedliwione dążeniem do zapewnienia stabilności sytuacji prawnej osób, które ww. postępowania już zainicjowały, w tym zachowania możliwości skorzystania w toku tych postępowań z konstytucyjnego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu.

Mając na uwadze przyjęcie rozwiązania, w którym następuje przeliczenie świadczeń z urzędu, należy uznać, że ustalenie przez ZUS wysokości świadczeń czerwcowych z urzędu pozwala na jednolite ich ustalenie oraz w sposób kompleksowy objęcie regulacją świadczeń spełniających warunki do przeliczenia. Taki kształt przepisów pozwala zapewnić jednolite traktowanie wszystkich świadczeniobiorców czerwcowych. W polskim systemie prawnym, zarówno na gruncie przepisów postępowania administracyjnego i postępowania cywilnego, funkcjonują różne tryby wzruszania prawomocnych decyzji i odnoszących się do nich prawomocnych orzeczeń sądowych [wszczęte przez ZUS lub przez sąd wskutek m.in. wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 oraz z 2025 r. poz. 769), zainicjowania postępowania w trybie art. 114 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wniesienia skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 4011 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 i 1841 oraz z 2025 r. poz. 620)]. Przedmiotem tych postępowań ponownie mogłyby być przesłanki ustalenia wysokości świadczenia emerytalno-rentowego z zastosowaniem art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co byłoby działaniem niecelowym.

Proponuje się zatem, aby od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie były wszczynane inne postępowania administracyjne i cywilne w sprawie ustalenia wysokości emerytury lub renty rodzinnej, o których mowa w art. 1, w celu uwzględnienia przepisów art. 25a ust. 2 pkt 2 oraz ust. 2a i 2b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, niż określone w niniejszej ustawie (art. 6 projektowanej ustawy).

W sprawach nieuregulowanych w ustawie będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 7 projektowanej ustawy).

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

Należy zaznaczyć, że przedstawiony sposób rozwiązania problemu tzw. świadczeń czerwcowych jest adekwatny do rozwiązywanego problemu, gdyż interesy osób uprawnionych chroni waloryzacja środków, na podstawie których świadczenia są ustalane. Z kolei wysokość samych świadczeń emerytalno-rentowych jest chroniona przez prawo do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Stanowi ono jeden z istotnych elementów konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego, zagwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo to oznacza konieczność istnienia metody utrzymywania świadczeń emerytalno-rentowych na odpowiednim poziomie wartości realnej (por. wyrok TK z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt SK 29/12, wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99). Obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w ustawie zasadniczej gwarancji socjalnych, w tym prawa do waloryzacji zarówno konta emerytalnego, jak i ustalonych na jego podstawie świadczeń, powinien uwzględniać z jednej strony istniejące potrzeby obywateli, a z drugiej możliwości ich zaspokojenia. Gwarancje tych możliwości są wyznaczane przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, takie jak np. równowaga budżetowa.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku osób przechodzących na emeryturę w czerwcu, obliczona emerytura mogłaby być wyższa niż ta obliczona, jak przy ustalaniu wysokości emerytury w maju, ale tylko w sytuacji, gdy roczny wskaźnik waloryzacji byłby wyższy niż iloczyn wskaźników waloryzacji kwartalnej z tego samego okresu.

Historyczna nadwyżka wskaźnika waloryzacji kwartalnej wynika z następujących przyczyn:

1. okresowości wypłat wynagrodzeń, w tym w szczególności w I kwartale w porównaniu do IV kwartału (relacja ta może być niższa np. gdy dla pewnej grupy ubezpieczonych wprowadzi się niższą podstawę wymiaru składek niż dotychczas obowiązująca albo pracownicy nie otrzymają wysokich wypłat periodycznych, płaconych w I kwartale);
2. zasad nieujemnego wskaźnika waloryzacji kwartalnej (wskaźnik nie może być mniejszy od 100%);
3. zasady, że w ramach waloryzacji, co najmniej rekompensuje się inflację (wskaźnik ten nie może być mniejszy od wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych).

W innych warunkach gospodarczych wskaźnik waloryzacji rocznej mógłby być więc wyższy od iloczynu wskaźników waloryzacji kwartalnej za ten sam okres, czego konsekwencją byłaby wyższa wysokość emerytury, przyznanej w czerwcu niż emerytury przyznanej w maju, w przypadku braku inflacji (100) lub deflacji i przy bardzo niskim wzroście przypisu składek w II, III i IV kwartale oraz przy niższym wskaźniku waloryzacji za I kwartał niż wskaźnik roczny.

Tym samym należy wskazać, że nie zaszła okoliczność wskazana w art. 77 Konstytucji RP, dotycząca wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, a podjęte działania, wynikające z niniejszego projektu, dodatkowo poprawiają sytuację ubezpieczonych, których świadczenia zostały ustalone w czerwcu w latach 2009–2019. Sposób ustalania tzw. świadczeń czerwcowych z lat 2009–2019 nie narusza bowiem przepisów Konstytucji RP i nie został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny ani przez sądy, gdyż wynikał w przypadku świadczeń czerwcowych z prawidłowo przeprowadzanej waloryzacji rocznej. Przepisy te obowiązują od dnia 1 stycznia 1999 r., a waloryzacja konta odbywa się zgodnie z tymi przepisami. Ani wskaźnik waloryzacji rocznej, ani też sam fakt jej przeprowadzania oraz jej stosunek do waloryzacji kwartalnej składek na koncie, nie zostały zakwestionowane – zarówno co do ich zgodności z Konstytucją RP, jak i z założeniami konstrukcji prawno-ekonomicznej, jaką stanowi waloryzacja. Wynagrodzenie szkody, o którym mowa w art. 77 Konstytucji RP, stanowi kompensatę ustalenia wysokości świadczenia w sposób naruszający prawo: albo w drodze decyzji naruszającej przepis prawa, albo na podstawie przepisów prawa, które okazały się niezgodne z Konstytucją RP. Tymczasem ten stan rzeczy nie zachodził ani w odniesieniu do decyzji ustalających wysokość emerytur ustalanych po raz pierwszy w czerwcu, ani w odniesieniu do przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które przewidują waloryzację składek na koncie ubezpieczonego.

Problem niekorzystnego ukształtowania wysokości świadczeń ustalanych po raz pierwszy w czerwcu jest problemem faktycznym, a nie prawnym. Jego źródłem nie jest bowiem sam przepis prawa określający wskaźnik waloryzacji oraz schemat jej przeprowadzania, ale to, jak rozwiązania te zareagowały w określonych warunkach gospodarczych, które faktycznie zaistniały w latach 2009–2019.

W ocenie projektodawcy przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) projekt ustawy został zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”. Nie odnotowano zgłoszeń zainteresowanych podmiotów w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania nie wpływają na funkcjonowanie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Projekt jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.).

Projektowane przepisy nie stwarzają zagrożeń korupcyjnych.